2ª edición
REVISADA Y ACTUALIZADA



El Petróleo

como instrumento de progreso

Una nueva relación Ciudadano-Estado-Petróleo

PEDRO LUIS RODRÍGUEZ SOSA
y LUIS ROBERTO RODRÍGUEZ PARDO

Ediciones IESA

Pedro Luis Rodríguez Sosa

Es economista de la Universidad de Chicago, Illinois, Estados Unidos, 2007. En 2010 obtuvo una maestría en economía de la Universidad de Cambridge, Inglaterra. Es profesor del Instituto de Estudios Superiores de Administración (IESA), investigador adscrito al Centro Internacional de Energía y Ambiente del IESA y profesor de la Escuela de Economía de la Universidad Católica Andrés Bello. Actualmente es estudiante de doctorado en la Universidad de Nueva York (NYU), Estados Unidos.

Luis Roberto Rodríguez Pardo

Es ingeniero civil de la Universidad de Cambridge (BA 1974, MA 1978), Inglaterra. Tiene una maestría en ingeniería sísmica de la Universidad de Berkeley, California, Estados Unidos, 1982. Es egresado del Instituto de Altos Estudios de la Defensa Nacional (IAEDEN), Caracas, 1984. En 1996 obtuvo una maestría en estudios latinoamericanos de la Universidad de Oxford, Inglaterra, y en 2000 obtuvo el doctorado en economía política de la misma universidad.

En portada:
Odiseo y las Sirenas (detalle), por Herbert J. Draper, 1909.



El Instituto de Estudios Superiores de Administración mantiene una política imparcial con respecto a las políticas públicas, con el fin de garantizar la libertad intelectual de sus investigadores. Por consiguiente, las interpretaciones o conclusiones contenidas en las publicaciones de Ediciones IESA deben atribuirse sólo y exclusivamente a sus autores. Esta publicación, incluido el diseño de la cubierta, no puede ser reproducida, almacenada o transmitida de manera alguna ni por medio alguno, sea electrónico, químico, mecánico, óptico, de grabación o fotocopia, sin permiso escrito previo del editor.

Derechos exclusivos
Primera edición, 2012
Segunda edición, 2013
©IESA
Hecho el depósito de ley
Depósito legal: lf239201430049
ISBN: 978-980-217-374-7

Ediciones IESA
Av. IESA, Edif. IESA, San Bernardino.
Apartado postal 1640, Caracas, Venezuela.
Teléfonos: 58-212-555.4263 / 555.4298 / Fax: 555.4445
ediesa@iesa.edu.ve | www.iesa.edu.ve

Producción editorial Ediciones IESA
Director editorial José Malavé
Coordinación administrativa Yudyt Medina
Edición y corrección de textos Maribel Espinoza
Diseño gráfico y diagramación Aitor Muñoz Espinoza

El petróleo como instrumento de progreso: una nueva relación ciudadano-Estado-petróleo / Pedro Luis Rodríguez Sosa y Luis Roberto Rodríguez Pardo. — Caracas: Ediciones IESA, 2013 (2ª. edición).

244 pág.

ISBN: 978-980-217-374-7

1. Industria petrolera –Venezuela. 2. Venezuela – Condiciones económicas –1958- 3. Petróleo – Aspectos económicos – Venezuela. 4. Ingreso – Venezuela. 5. Economía política. I. Rodríguez Pardo, Luis Roberto. III. Título

HD 9574 V4 R 2013
338.476655

El Petróleo como instrumento de progreso

Una nueva relación Ciudadano-Estado-Petróleo

Pedro Luis Rodríguez Sosa
y Luis Roberto Rodríguez Pardo



«El libro de Pedro Luis Rodríguez y Luis Roberto Rodríguez es uno de los mejores que se ha escrito en Venezuela sobre el tema del petróleo. No solamente analiza los problemas que giran en torno a la naturaleza de ese recurso natural y sus efectos en la economía sino también se adentra en propuestas para resolver uno de los asuntos cardinales de Venezuela: el uso de los recursos del petróleo. Este tema no es uno cualquiera. Allí, creo yo, reside una de las transformaciones más importantes y a la vez pendientes para la política económica y la institucionalidad del país. Lo que hemos aprendido en los últimos diez años es que ningún gobierno, por bien intencionado que sea, debe manejar los recursos que se derivan del petróleo de manera discrecional porque ello fortalece las tendencias autoritarias y personalistas. De allí la proposición de establecer el Fondo Patrimonial de los Venezolanos, como mecanismo para empoderar a los ciudadanos y acercarlos de forma directa al usufructo de una riqueza perecedera».

José Guerra
Profesor Asociado de Escuela de Economía, Universidad Central de Venezuela.

«... esta es la propuesta de inversión social más inteligente y audaz formulada por venezolano alguno en los últimos tiempos. De alto impacto para superar y salir de la pobreza».

Américo De Grazia
Diputado, miembro de la Comisión de Petróleo, Energía y Minas de la AN.

«Excelente obra que promueve el debate sobre una nueva relación entre el petróleo, el poder político y la sociedad. Hoy hablar de una mejor Venezuela sin comprender seriamente el tema petrolero es una irresponsabilidad. Los autores de este libro son fieles creyentes, como yo, de que hay que dejar atrás esa conseja pesimista de que el petróleo es una maldición. Nuestro país tiene las mayores reservas de petróleo del mundo y esto es una gran bendición si sabemos aprovecharlas y desarrollarlas de manera responsable para las generaciones futuras del país».

Leopoldo López
Líder político, Responsable Nacional del partido Voluntad Popular.

«Si algún país necesita desarrollar un nuevo contrato social para el uso de los ingresos petroleros, ese país es Venezuela. Políticas erradas y debilidades institucionales han erosionado los beneficios potenciales, polarizado la sociedad y devastado la economía no-petrolera. Con base en una extensa investigación, este libro expone una nueva manera de administrar y compartir los vastos recursos petroleros de Venezuela. Debe ser leído por todo venezolano, así como por cualquier persona interesada en hacer de los recursos petroleros una bendición en vez de una maldición».

Alan Gelb
Senior Fellow, Center for Global Development (Washington D.C., EE.UU.).

«Este libro desenmascara las excusas con las cuales se ha pretendido justificar que el ingreso petrolero no pueda planificarse por la inestabilidad de los precios del petróleo. Que es inevitable la negativa influencia del Mal Holandés sobre nuestra economía y, lo más importante, sugiere cómo todos los venezolanos mayores de edad pueden disfrutar directamente de los beneficios de la venta del petróleo y sus derivados, reconociéndolos como los verdaderos dueños de ese importante recurso».

Alberto Quirós Corradi
Expresidente de Shell de Venezuela, Maraven y Lagoven.

«Mucho se habla del agotamiento del modelo rentístico petrolero en Venezuela, pero muy pocos de nuestros líderes y economistas han formulado propuestas concretas y factibles para cambiar de modelo. Los profesores Rodríguez Pardo y Rodríguez Sosa tienen el mérito de ofrecer en este libro un camino muy bien estudiado, para que el país pueda abandonar el rentismo y entremos así en una nueva fase de desarrollo sostenido. La creación del Fondo Patrimonial de los Venezolanos es, a mi juicio, una propuesta fundamental para la modernización social y económica del país».

Arnoldo José Gabaldón
Exministro del Ambiente y profesor de la Universidad Simón Bolívar.

«La experiencia del país después de la nacionalización de la industria petrolera evidencia que la continuidad de las políticas rentistas han llegado a su agotamiento. Los problemas nacionales, de extrema gravedad y de cuya evidencia nadie puede dudar, requieren de otras soluciones y nos indican que el progreso no es posible con más rentismo y estatismo. De allí que recientemente el tema sea tratado por especialistas que advierten los riesgos acerca de la continuidad de un modelo que ha llegado, ineludiblemente, a su fin. Se destaca la obra ***El Petróleo como instrumento de progreso. Una nueva relación Ciudadano-Estado-Petroleo****, la cual constituye un parteaguas en la bibliografía nacional sobre el tema, puesto que aborda una de las más novedosas y racionales propuestas para superar el trance de un país que se debate dilemáticamente entre seguir atados al pasado, es decir, al atraso económico y social, y construir un futuro de verdad esperanzador, productivo y de progreso verdadero. Pedro Luis Rodríguez Sosa y Luis Roberto Rodríguez Pardo, con el sello editorial del IESA, proponen para su discusión y precisamente a los cien años del nacimiento de la industria petrolera una nueva visión para un país que reclama un nuevo impulso para salir de una crisis profunda como la que padece y asumir con más seguridad la construcción de una economía que sea lo que ayer garantizó el petróleo: un instrumento de progreso».*

Luis A. Caraballo Vivas
Profesor de la Escuela de Historia, Universidad de Los Andes.



Índice de contenidos



Agradecimientos

Toda obra intelectual es producto de un proceso de discusión y maduración al que contribuyen, de una manera u otra, un sinnúmero de personas. Este libro no es una excepción. Si bien todas las opiniones aquí plasmadas y, por lo tanto, también los errores y omisiones, representan nuestra perspectiva particular del tema, las mismas se han nutrido de las opiniones, críticas y comentarios de un destacado grupo de personas.

Francisco J. Monaldi merece un reconocimiento especial, ya que, además de haber sido un entusiasta impulsor del libro desde su concepción inicial, ha participado en la mayoría de las conversaciones, seminarios y conferencias en los que hemos presentado nuestras ideas, siempre complementándolas con su propio análisis penetrante del tema, como bien lo ilustra el prólogo que escribió para esta obra.

Asimismo, tuvimos el privilegio de contar con varios expertos y estimados colegas que leyeron los borradores del libro y aportaron certeros comentarios, entre ellos José Manuel Puente, Asdrúbal Baptista, Arnold Volkenborn, Alberto Quirós Corradi, Victorino Márquez y Luis Antonio Rodríguez Sosa. A todos nuestro más profundo agradecimiento.

Igualmente quisiéramos manifestar nuestra gratitud a todos aquellos que, aunque no estuvieron directamente involucrados en la elaboración del libro, sin duda influenciaron su contenido mediante el intercambio de ideas. Lamentablemente no es posible nombrarlos a todos, pero es preciso mencionar a algunos que fueron especialmente relevantes: Gustavo García, Ricardo Villasmil, Pedro Elías Hernández, Ramón Espinasa, Juan Carlos Sosa, Leopoldo López, Gustavo Baquero, Adriana Arreaza, José Ramón Morales, Sebastián Scrofina, Juan Torres Serrano, Víctor Ramos, Enrique Guinand, Francisco Kerdel, Luis Ceballos, Alesia Rodríguez, José Ramón Medina, Gabor Pinter, Alan Gelb y Willy Olsen.

Queremos agradecer de manera muy especial al Instituto de Estudios Superiores de Administración (IESA) por su entusiasta respaldo a lo largo de este proceso, reconociendo el valioso aporte del proyecto Diálogos por Venezuela: Petróleo y Desarrollo. De igual forma agradecer al equipo del Centro Internacional de Energía y Ambiente del IESA, quienes nos han apoyado en todo momento, entre ellos Amanda Beaujon, Jessica Grisanti y Jean-Paul Leidenz. Le debemos, además, un especial reconocimiento a Daniela Pereira por su incondicional apoyo y paciencia.

Finalmente, es importante reconocer que esta obra no hubiera visto la luz de no ser por el infatigable estímulo de Luisa Elena, esposa y madre ejemplar, a quien dedicamos este libro.

A Luisa Elena,
forjadora de nuestras vidas.



Prefacio a la 2ª edición

El propósito de este prefacio es exponer explícitamente las ideas y principios que subyacen y motivan las propuestas presentadas en el libro. Partimos del ciudadano como centro y razón de nuestra visión. El ciudadano no como parte de una masa anónima, sino como individuo diferenciado. En este sentido, concebimos las aspiraciones individuales como motor y motivo del progreso. Aspiraciones que conforman un proyecto de vida de cada ciudadano basado en sus talentos y limitaciones, sus sueños y sus temores, su actitud y su esfuerzo. Valoramos y respetamos por igual el proyecto de vida de cada ciudadano y, en tal sentido, entendemos que la acción política debe orientarse a apoyar el logro de dicho proyecto individual. Una sociedad progresa en la medida en que las aspiraciones individuales se desarrollen en un entorno conducente al trabajo productivo y donde todos los individuos tengan acceso a las herramientas necesarias para insertarse productivamente en dicho entorno.

Entendemos que, ante las agobiantes necesidades inmediatas, la pobreza extrema constituye una difícil barrera para la concepción de un proyecto de vida a largo plazo. En tal sentido, sostenemos que el proceso de desarrollo económico consiste en la gradual eliminación de barreras que impiden la participación e interacción productiva en la sociedad de los ciudadanos que la componen.[1] Un ciudadano participa productivamente en la medida en que su esfuerzo genere valor para sí mismo y para la sociedad.

Dentro de este orden de ideas, el crecimiento económico incluyente tiene dos grandes vertientes: el entorno y las herramientas. El entorno se refiere al marco económico, político y social dentro del cual se desenvuelven e interactúan los miembros de una sociedad, mientras que las herramientas se refieren a la educación, salud y seguridad social con la que cuentan los ciudadanos.[2] El desarrollo requiere, por una parte, de un entorno conducente a la inversión, la creación de empleo productivo y la agregación de valor y,

1 Sen (1999).

2 Stern *et al.* (2005).

por otra parte, de una población cada vez más capacitada y dotada de las herramientas necesarias para promover y aprovechar dicho entorno.

De allí el siguiente postulado: *el mejor uso del petróleo es aquel que promueve la productividad de cada venezolano*. Esto se logra en dos planos: (1) garantizando un entorno favorable a la inversión, generación de empleo productivo y agregación de valor; (2) facilitando a todos los ciudadanos el acceso a las herramientas necesarias para insertarse productivamente en la sociedad, con base en su talento, sus aspiraciones y su esfuerzo. Es decir, lograr hacer realidad su proyecto de vida.

Ahora bien, como veremos en el libro, Venezuela presenta dos períodos contrastantes. A partir de 1935, y por más de cuatro décadas, Venezuela fue uno de los países más exitosos de la región. Esto es fácilmente comprobable, no sólo en términos de crecimiento económico, sino en un sinnúmero de variables que miden el desarrollo humano, tales como el descenso de la mortalidad infantil, control de las endemias, aumento de la matrícula escolar a todos los niveles, movilidad social y un acelerado proceso de urbanización que transformó a un país pobre y rural en un país de ingreso medio y urbano. Pero no todo estaba bien, el modelo político y económico aplicado dependía fundamentalmente de una renta petrolera poco volátil y con tendencia creciente.

Luego de los abruptos aumentos del precio del petróleo a mediados y fines de los años 1970, la renta se tornó volátil y con tendencia decreciente. La incapacidad por parte del Estado para manejar este nuevo entorno llevó a un prolongado proceso de estancamiento, que aunque inicialmente se percibió como temporal, aparte de breves repuntes, resultó ser prolongado. La manifestación más patente de este deterioro fue la brutal caída de la productividad del trabajador venezolano. Esto condujo a que, luego de haber vislumbrado un futuro mejor, el venezolano se encontró atascado en una realidad cada vez más desalentadora, una economía que no generaba oportunidades, un salario que cada vez rendía menos y unos partidos políticos cada vez menos capaces de traducir sus demandas en políticas públicas sensatas que ayudasen a aliviar al menos las necesidades más básicas. Esta realidad se vio reflejada en un creciente sentimiento de frustración, exclusión y desamparo que terminó por desembocar en un apoyo al candidato antisistema.

A pesar de ciertos logros, como el colocar la pobreza en el centro del debate político y un aumento considerable del consumo por parte de los sectores más necesitados, financiado éste por un drástico y sostenido aumento de la renta petrolera, la alternativa que se ha impuesto en Venezuela, basada en un avasallante control del Estado, constituye un callejón sin salida, como lo demuestran claramente la experiencia internacional y los propios resultados obtenidos, que conforman un panorama cada vez más desolador.

Cabe destacar que no hay nada más peligroso para un país que el que su gente pierda la capacidad de soñar y aspirar a un futuro mejor. Es en esos momentos cuando las libertades individuales corren mayor peligro, al favorecer propuestas autoritarias que ofrezcan un mínimo básico de dádivas a cambio de un apoyo incondicional.

Podría argumentarse que las decisiones que condujeron a este deterioro económico, y el consecuente descalabro de la democracia venezolana, se tomaron al calor de presiones sociales desatadas por las expectativas no cumplidas. Ante semejante situación, era necesario atender las urgencias del corto plazo y postergar los correctivos para un momento más propicio. Sin embargo, el liderazgo trascendente es aquel que logra convencer a los ciudadanos de la necesidad de adoptar una visión de largo plazo, que no sacrifique el futuro a las conveniencias del corto plazo.

Para retomar la senda del crecimiento incluyente es necesario un cambio basado en un amplio consenso nacional que le dé estabilidad a las políticas implementadas y permita una visión de largo plazo. Este libro pretende promover y contribuir al debate necesario para alcanzar ese consenso. Es preciso vencer la actitud de resignación y de dependencia que hoy se apodera de muchos venezolanos, con miras a impulsar su capacidad de forjar su propio futuro. Nuestra visión coloca al ciudadano como centro, motor y motivo del progreso. Significa tener fe en el ciudadano y así poder volver a soñar con un país en el cual el proyecto de vida de cada venezolano pueda florecer.



Prólogo a la 1ª edición

por **Francisco J. Monaldi**

Profesor titular y Director del Centro Internacional de Energía y Ambiente del IESA.
Profesor visitante de la Universidad de Harvard.

Este valioso libro de Luis Roberto y Pedro Luis Rodríguez no podía publicarse en un momento más apropiado. Venezuela tiene una oportunidad histórica de impulsar la industria petrolera, con un mercado petrolero muy favorable y una base de recursos casi inagotable. Tiene, además, proyectos de inversión por más de 200 mil millones de dólares, que permitirían potencialmente hasta duplicar la producción actual. Sin embargo, los graves problemas y las tendencias negativas que enfrenta la industria hacen que, de continuar las políticas vigentes, este potencial de inversión e incremento de ingresos se vaya muy probablemente a desaprovechar.

Por otra parte, el país es más dependiente que nunca de los precios del petróleo. El petróleo constituye más del 96% de nuestras exportaciones, aun cuando nuestra producción petrolera ha venido declinando. De manera que somos totalmente vulnerables a una caída de los precios. Más aún porque en medio del espectacular auge de precios de la última década, el país ha vuelto a cometer los errores del pasado, se ha endeudado de manera irresponsable y no ha generado mecanismos de ahorro y estabilización. Trágicamente, Venezuela es uno de los pocos exportadores de petróleo que no aprendió las lecciones del mal manejo del auge de los años 1970 y 1980. Durante el presente ciclo de precios altos, la amplia mayoría de los exportadores de crudo generaron grandes superávit fiscales, acumularon reservas internacionales y fondos de ahorro, y pudieron sobrellevar bien la temporal caída de precios en 2008-2009. No así Venezuela, que entró en recesión inmediatamente. La volatilidad de los precios del petróleo es una realidad con la que tenemos que aprender a vivir, pero nuestro gobierno parece mantener la «política» de mantener los «dedos cruzados» para que no caigan los precios.

Si en la próxima década logramos superar los retos que significa aprovechar nuestra inmensa base de recursos para incrementar significativamente nuestra producción, los retos de manejo macroeconómico de la riqueza petrolera también serán muy significativos. Debemos evitar a toda costa síntomas agudos de lo que se ha dado por denominar «la maldición de los recursos», que genera una economía poco competitiva, altamente volátil y con un sector público voraz, ineficiente y corrupto. En realidad, más que una maldición, la existencia de una gran renta mineral de naturaleza volátil, plantea grandes desafíos que hay que sortear o «trampas» en las que hay que evitar caer. Un buen manejo de nuestra riqueza petrolera puede permitir aumentar el nivel de vida de los venezolanos de varias generaciones y apalancar el desarrollo de sectores vinculados al petróleo, así como de la infraestructura y capital humano para diversificarnos. El petróleo puede ser una bendición. De nuestro éxito en el manejo de esta oportunidad, que puede ser menor o mayor según se desenvuelva el mercado petrolero mundial, dependerá que la Venezuela de 2030 sea el país más prospero y estable de América Latina o continúe siendo un país con recursos pero pobre, autoritario e inestable. En lo que resta de este prólogo presento el libro y a sus autores, y ofrezco mi propia visión complementaria de la situación actual y de las reformas en las políticas públicas que deberíamos acometer.

El libro

Este libro nos ofrece, además de un diagnóstico de los desafíos que enfrentamos, un conjunto de propuestas integrales para el desarrollo de nuestro potencial petrolero y el manejo de nuestra riqueza natural de una manera sostenible. No conozco otro trabajo, enfocado en nuestra realidad, que desarrolle de manera integral ambas problemáticas: la de la industria petrolera y la del uso de la renta proveniente de ella. Por eso este libro será de lectura obligada para los hacedores de política pública en nuestro país.

La primera parte, que se enfoca en el manejo de la renta petrolera, nos ofrece un diagnóstico de por qué el petróleo, que fue una bendición por más de cinco décadas, se transformó en una aparente «maldición» a partir del auge de precios de la década de 1970. El «rentismo discrecional» y la volatilidad de la renta, argumentan los autores, son las causas fundamen-

tales de que el petróleo tenga efectos perniciosos para el desarrollo. Si logramos cambiar los incentivos en el manejo de la renta y evitamos que la volatilidad se traduzca en inestabilidad macroeconómica, estos efectos perversos se pueden limitar. La propuesta de los autores, elaborada sobre las recomendaciones clásicas de creación de mecanismos de estabilización fiscal y el fortalecimiento institucional, plantea la creación de un fondo de ahorro de todos los venezolanos que reciba toda la renta petrolera y le garantice al Estado un ingreso estable y predecible. Para darle una base política a este fondo de ahorro y cambiar los incentivos perversos en el manejo de la renta, lo combina con una novedosa variante de las propuestas de distribución directa de la renta, reduciendo la discrecionalidad en el uso de ésta y evitando los efectos perniciosos del rentismo. Los venezolanos se constituyen así en propietarios de la renta, pero establecen un contrato fiscal de largo plazo con el Estado, que garantiza la estabilidad macroeconómica y, al mismo tiempo, hace de los ciudadanos beneficiarios directos de la riqueza nacional.

Por supuesto, como toda propuesta que se prevea aplicar en la realidad, genera a su vez retos de gobernabilidad y economía política que, de no ser adecuadamente resueltos, podrían generar otros efectos perversos. Por ejemplo, los electores venezolanos podrían forzar una distribución mayor de fondos en el presente, debilitando el potencial estabilizador del fondo. Los autores están conscientes de estos retos; de hecho, hacen la propuesta abordando muchos de ellos, pero inevitablemente la realidad proveerá nueva evidencia que requerirá ajustes a lo diseñado en el laboratorio.

La segunda parte del libro se concentra en la comprensión de la economía política de la industria petrolera y cómo diseñar un marco institucional que permita mejorar el desempeño del sector. Los incentivos encontrados entre el Estado —propietario del recurso—, la empresa estatal y los operadores privados pueden llevar a un desaprovechamiento de la riqueza petrolera y su potencial productivo. Sin embargo, si el marco institucional está bien diseñado, se pueden alinear los incentivos, de manera que se pueda maximizar el beneficio económico de largo plazo para la nación. Los autores desarrollan una propuesta muy valiosa de estructuración del marco institucional y fiscal, que puede ser la base para una discusión nacional que nos permita crear un consenso de largo plazo sobre nuestra política petrolera.

Los autores

Rara vez se ha dado esta combinación extraordinaria de talentos de padre e hijo para atacar un problema tan complejo como el del desarrollo de la industria petrolera y el manejo de la riqueza que esta genera. Luis Roberto es ingeniero civil en ejercicio, pero su inmensa vocación por entender al país, le llevó, después de una dilatada trayectoria en su profesión, a realizar estudios doctorales en economía en la Universidad de Oxford. Su trabajo doctoral se concentró en entender la economía política del marco institucional petrolero, comparando los casos de Venezuela y Noruega. Este importante trabajo constituye el germen de la segunda parte de este libro, con importantes aportes de Pedro Luis, y la discusión y maduración de estas ideas por más de una década.

Es importante destacar que el bosquejo de la propuesta que se desarrolla aquí, basada en una agencia regulatoria independiente para el sector hidrocarburos, data de la primera aproximación al tema en la tesis doctoral de Luis Roberto, la cual antecede a las reformas que llevaron a que este modelo se pusiera de moda en la región, a partir de su implementación en Brasil y Colombia. Luis Roberto, por lo tanto, fue uno de los pioneros en estudiar los incentivos divergentes entre los gobiernos y la empresa estatal petrolera que, en el caso de Venezuela, lamentablemente condujeron al conflicto extremo que debilitó tremendamente a nuestra industria petrolera durante la última década.

Cuando Luis Roberto empezó a estudiar estos temas su hijo Pedro Luis era un niño, pero en el camino estudió pregrado de economía con honores en la Universidad de Chicago, trabajó un año con el Premio Nobel de Economía James Heckman y realizó una maestría en economía en la Universidad de Cambridge. Desde el año 2011 tengo el privilegio de que trabaje conmigo como profesor del Centro Internacional de Energía y Ambiente del IESA. De manera que el hijo es hoy, por mérito y esfuerzo propios, uno de los más destacados expertos en la materia que tiene nuestro país. En sus estudios, Pedro Luis profundizó en la comprensión de la macroeconomía de los países petroleros y, a partir de allí, ha ido desarrollando un valioso análisis sobre las implicaciones de la renta en la economía política de los países exportadores.

La novedosa manera como Pedro Luis y Luis Roberto han ido estructurando el análisis del problema de la maldición de los recursos y los incentivos que genera la explotación petrolera es tremendamente ilustrativa y enriquecedora. Estos aportes a la economía política del petróleo serán perdurables, contribuyendo a la rica literatura académica internacional que se ha desarrollado en los últimos años, así como a la labor de destacados autores venezolanos, empezando con Uslar Pietri y Pérez Alfonzo, siguiendo con Baptista y Mommer, y más recientemente con Espinasa, Manzano, y otros, quienes han sido gran fuente de inspiración para mi propio trabajo académico.

Una oportunidad histórica

La combinación de precios altos, demanda creciente de hidrocarburos y una inmensa base de recursos ofrece una oportunidad sin precedentes para la industria petrolera; aunque con importantes riesgos a corto plazo (por la volatilidad de los precios) y largo plazo (por la posible obsolescencia del negocio petrolero). Durante la última década se ha experimentado el auge más significativo y sostenido del precio del petróleo en la historia mundial. El promedio de la cesta venezolana fue de 101 dólares en 2011. En términos reales se han superado los picos históricos de precio, alcanzados en los años 1970 y 1980. El incremento del precio ha sido producto, fundamentalmente, del auge económico de China y el resto de Asia, que ha representado con mucho el principal motor del incremento de la demanda petrolera mundial.

Las proyecciones de los precios del petróleo para la próxima década son muy favorables, aunque persistan importantes interrogantes sobre la salud de la economía mundial en el corto plazo. Estas proyecciones se basan en la expectativa de un continuado incremento de la demanda de las economías emergentes y en la dificultad de la oferta mundial de petróleo para mantenerse al ritmo de la demanda. Los países de la OPEP, que concentran más del 80% de las reservas mundiales, no han logrado una expansión de la producción que compense el auge de la demanda, y los países no-OPEP tienen que hacer inversiones cada vez más costosas para explorar y producir crudo. Es necesario, sin embargo, introducir una nota de cautela con respecto a los pronósticos de los precios. Si bien en la última década la

tendencia alcista ha sido consistente con las proyecciones de la mayoría de los analistas, en el pasado las proyecciones han estado notoriamente erradas al prever cambios de tendencias. Los analistas han insistido en proyectar linealmente las tendencias del pasado hacia el futuro, sin comprender los cambios estructurales en el mercado. Ha resultado muy difícil predecir con precisión los cambios en la tecnología, que afectan la eficiencia energética y el potencial de producción de hidrocarburos, lo que ha conducido a importantes errores de cálculo, particularmente en tiempos de precios altos durante los cuales se hace muy rentable el desarrollo de nuevas tecnologías.

Nuestra base de recursos es excepcional. En 2011 Venezuela reportó reservas probadas por 297 mil millones de barriles. Estas reservas superarían a las de Arabia Saudita, líder mundial en esta materia. Para obtener la cifra oficial de reservas el gobierno venezolano utilizó una tasa de recobro de 20% de los recursos de la Faja del Orinoco. Esta tasa no se ha logrado en la explotación de crudos extrapesados en el país; de hecho, no se ha superado el 10%. Si bien con técnicas de recuperación secundaria y terciaria es factible incrementar la tasa de recobro, posiblemente a un 20% o incluso más; para el cálculo de las reservas probadas se deben usar tasas ya alcanzadas comercialmente. Por lo tanto, una cifra más conservadora de reservas probadas se basaría en una tasa de recobro de 10%, con lo cual las reservas probadas de Venezuela alcanzarían unos 185 mil millones de barriles.

Para los propósitos de política pública, Venezuela tiene infinitos recursos por explotar. Tendrá crudo mientras el mundo lo demande. La pregunta es: ¿hasta cuándo lo va a demandar? Dado el problema de calentamiento global y el incremento del precio de los hidrocarburos, lo más probable es que en las próximas décadas se logren desarrollos tecnológicos que afecten la demanda y la oferta de energía, de forma tal que el crudo extrapesado de la Faja deje de ser un negocio tan atractivo. De manera que Venezuela tiene una «ventana de oportunidad» de dos o quizás tres décadas para desarrollar su potencial. Después será cada vez menos probable que se pueda desarrollar este recurso comercialmente.

Sin embargo, el desarrollo de la Faja requiere gigantescas inversiones en extracción y mejoramiento de crudos, además del desarrollo de la infraestructura relacionada. Extraer el crudo de la Faja en recuperación pri-

maria no es especialmente costoso. Requiere una inversión importante en infraestructura y transporte de crudo, pero el costo operativo de producción por barril es de tres a seis dólares, menor que el de la mayoría de los nuevos desarrollos en el mundo. Sin embargo, este crudo extrapesado, de unos ocho grados API, no puede ser mercadeado sin mejorarlo al menos a quince grados API y esto requiere una inversión aguas abajo, en mejoradores, de unos 6 mil millones a 8 mil millones de dólares por cada 200 mil barriles diarios (MBD), es decir de 30 mil a 40 mil dólares por cada barril diario producido. A esto hay que agregarle un costo operativo aguas abajo de cinco a diez dólares por barril. De manera que las necesidades financieras son enormes.

Está en proceso de concretarse la nueva ronda de apertura al capital privado, en el formato de empresas mixtas. Hasta ahora se han aprobado seis proyectos de extracción y mejoramiento de crudo extrapesado en la Faja. En total, estos proyectos podrían producir más de 1.2 MMBD de crudo mejorado de más de treinta grados API o una cantidad muy superior, de menor calidad, si se mezcla este crudo mejorado con crudo extrapesado. A mediados de 2012, ninguno de estos nuevos proyectos había logrado iniciar la producción como estaba previsto. Se ha retrasado significativamente el desarrollo de la infraestructura necesaria y todas las negociaciones aún no terminan de concretarse.

¿Por qué no se ha concretado la inversión? En primer lugar, porque las empresas han sido muy cautelosas en la negociación dado el precedente de las recientes expropiaciones en el sector y la inestabilidad del marco fiscal. En una reciente encuesta a ejecutivos petroleros realizada por el Instituto Fraser en 2011, Venezuela aparece como el país productor de petróleo con los mayores obstáculos a la inversión privada. Está en el último puesto de 136 países. Los vecinos Brasil y Colombia ocupan puestos mucho mejores, 66 y 48 respectivamente. El principal obstáculo, entonces, es la falta de credibilidad en la regulación, pero hay otros obstáculos relevantes.

Los problemas operativos de PDVSA y de las empresas mixtas que están en producción también constituyen un significativo obstáculo. Los socios internacionales han podido observar cómo en los proyectos existentes la producción se ha estancado debido a este tipo de problemas. Adicionalmente, dado que PDVSA tiene que financiar el 60% de la inversión,

existen dudas acerca de su capacidad para obtener el financiamiento necesario, debido a la excesiva extracción de recursos de PDVSA por parte del gobierno y el alto riesgo que asignan los mercados a las emisiones de deuda de la empresa y la República. Por esta variedad de razones, los proyectos de la Faja están significativamente retrasados y es difícil que se concreten las cuantiosas inversiones que requieren si no hay mayor credibilidad en las políticas y una mayor efectividad en la operación.

Vale la pena destacar que Venezuela tiene aún por desarrollar significativas reservas de crudo convencional que podrían revertir la tendencia declinante en áreas tradicionales e incluso permitir un incremento importante de producción. Ello también requiere un desarrollo eficiente del modelo de empresa mixta y una mayor capacidad operativa y de inversión por parte de PDVSA.

Una industria en problemas

El tremendo potencial de la industria petrolera contrasta con las dificultades que viene enfrentando en los últimos años. Una tendencia declinante de producción, inversiones insuficientes, deuda con tendencia creciente e insostenible, excesiva extracción de recursos por parte del gobierno, exportaciones netas en franco declive, flujo de caja limitado por la producción no pagada, excesivo crecimiento de la nómina, debilidades en el capital humano e incremento del número de accidentes son, entre otros, preocupantes hechos que evidencian los problemas de esta industria.

Desde el año 1997 la producción petrolera ha seguido una tendencia declinante. La caída de la producción de hidrocarburos líquidos alcanza a más de 750 MBD, una disminución de más del 20%. Esta importante caída de la producción es principalmente consecuencia de la insuficiente inversión. Si se evalúa el número de taladros activos, una buena aproximación estadística a la inversión real en exploración y producción, se encuentra que para el cierre de 2011 este indicador se encontraba por debajo de 60 taladros, un número bastante menor a los más de 90 taladros activos que estuvieron operando a mediados de la década de 1990, cuando la producción estaba creciendo. Una significativa proporción de la producción actual proviene de proyectos en los cuales la inversión y la operación fueron lideradas por empresas privadas, a raíz de la Apertura Petrolera de los años

1990. Por lo tanto, si se analiza el declive de la producción realizada con esfuerzo propio de PDVSA, la caída registrada desde 1997 es mucho mayor, casi el doble o cerca de 1.5 MMBD. Esto indica que la inversión realizada por PDVSA ha sido francamente insuficiente para mantener la producción nacional y sólo la apertura a la inversión privada atenuó el colapso de la producción.

¿A qué es atribuible la falta de inversión? Hay varios elementos, pero sin duda la excesiva extracción de recursos por parte del gobierno es una de las principales causas. A pesar del período de precios más altos de la historia, PDVSA no ha sido capaz de tener el flujo de caja necesario para realizar las inversiones requeridas. El problema no ha estado en los impuestos y regalías establecidos en la Ley Orgánica de Hidrocarburos y la Ley de Impuesto sobre la Renta (ISLR). A los precios actuales, la regalía de 33% y el ISLR petrolero de 50% recaudan una fracción relativamente baja de la ganancia petrolera. El flujo de caja de PDVSA se ha dirigido, más bien, hacia fondos extrapresupuestarios, principalmente el Fondo de Desarrollo Nacional (FONDEN), y hacia el gasto social, ejecutado por PDVSA. A partir de 2008, las transferencias al FONDEN, antes discrecionales, se formalizaron con la Ley de Contribución Especial sobre Precios Extraordinarios del Mercado Internacional de Hidrocarburos. En 2011 se reformó esta ley: se aumentaron las contribuciones de PDVSA y al gobierno se le dio mayor discrecionalidad para fijarlas, pues se atan al precio del petróleo establecido cada año en el presupuesto nacional.

Si a la extracción de recursos se suma el subsidio al mercado interno de hidrocarburos y los subsidios al petróleo vendido en la región, puede entenderse la paradoja de que, en el momento de precios más altos de su historia, la industria petrolera esté estrangulada por falta de flujo de caja. Otros elementos que dificultan la inversión son los problemas operacionales por la debilidad en recursos humanos y el problema de credibilidad con los inversionistas internacionales.

Otra tendencia preocupante es el endeudamiento de la empresa estatal. La deuda externa de PDVSA pasó de poco menos de 3.000 millones de dólares en 2006 a 35.000 millones al final de 2011 y a más de 43.000 millones a mediados de 2012. Esta propensión es particularmente preocupante si se considera que entre 2008 y 2011 la inversión en exploración y pro-

ducción siguió una tendencia declinante, lo que implica que la deuda no se está usando para inversiones que permitirían repagarla, sino para otros usos, como el financiamiento del gasto público. La deuda actual es todavía manejable para una empresa como PDVSA, particularmente por el alto precio del petróleo, pero la tendencia explosiva de endeudamiento no productivo es claramente insostenible e irresponsable.

Además de la tendencia declinante de la producción, la inversión insuficiente y la deuda creciente, hay otras señales que preocupan: la caída de las exportaciones netas de petróleo y el incremento de la producción de crudo por la cual PDVSA no recibe flujo de caja. La caída de la producción ha ido acompañada de un importante crecimiento del mercado interno que supera los 700 MBD. Esta significativa cifra es la más elevada, por habitante, en América Latina. En buena parte, el consumo desmedido se origina en la política de subsidios al mercado interno. Para completar el problemático panorama, en los últimos años se ha estado importando una cantidad creciente de productos refinados que después se venden a pérdida en el mercado local. La totalidad de las exportaciones a Cuba y la mitad de las exportaciones al resto de nuestra región no aporta al flujo de caja de PDVSA, por lo que también debe ser descontada en el análisis. Finalmente, por convenios firmados con los fondos chinos, PDVSA debe exportar más de 400 MBD a China para repagar estos créditos y únicamente regresaría al flujo de caja de PDVSA el diferencial de precio que supere los 50 dólares por barril. De manera que de los aproximadamente 2.8 MMBD que produce Venezuela, sólo aportan al flujo de caja de PDVSA unos 1.8 MMBD (y una fracción menor de este flujo de caja corresponde a sus socios).

Existen varias tendencias muy preocupantes en la industria petrolera, las cuales hacen muy difícil que, sin un cambio de políticas, se puedan lograr los objetivos de aprovechar el potencial petrolero del país y utilizarlo como palanca de desarrollo nacional.

Políticas públicas para el desarrollo del potencial petrolero de Venezuela

La política petrolera debería tener como objetivo el desarrollo, durante la próxima década, de la capacidad de producción del país, mediante su

aumento no sólo en la Faja sino también en los proyectos de crudo convencional. El monto exacto dependerá de las circunstancias del mercado, pero debería aspirarse a incrementar al menos 1 millón de barriles diarios en la Faja del Orinoco y, según la viabilidad del financiamiento y la ejecución, eventualmente llegar hasta cerca de 2 millones. Paralelamente, debe evitarse la declinación de las áreas tradicionales y conseguir aumentos de producción también en ellas. Es más especulativo lo que se pueda lograr allí, pero parece posible aspirar a un incremento de al menos 500 MBD. La oportunidad no puede ser más favorable para el país y es una ventana que quizá no vuelva a repetirse.

Este objetivo debe adelantarse de manera pragmática, de acuerdo con las coyunturas de mercado, para así efectuar ajustes compatibles con las políticas de defensa de precios de la OPEP. Para ello se debe adelantar un manejo estratégico de la política petrolera internacional que permita abrir espacios para incrementos graduales de la producción y el desarrollo de los mercados naturales, así como de nuevos mercados en Asia. Es necesario entender que a Venezuela no le convienen los incrementos desmesurados del precio que afecten significativamente la demanda mundial de crudo a largo plazo, aunque sea poco lo que pueda hacerse para evitarlos; así como, por otra parte, que es muy frágil macroeconómicamente ante caídas de precio bruscas y que, por lo tanto, debe cooperar con sus socios en la OPEP para tratar de evitarlas o atenuarlas.

El actual marco institucional, en particular la Constitución de 1999 y la Ley Orgánica de Hidrocarburos (LOH), permiten en lo esencial hacer los cambios necesarios para desarrollar el sector. No parece conveniente alterar la propiedad ciento por ciento estatal de PDVSA, prevista en la Constitución. La existencia de una empresa estatal reduce las asimetrías de información entre el Estado y los inversionistas u operadores, y bien manejada ofrece importantes ventajas para la política petrolera nacional. El modelo de colocación de una fracción minoritaria del capital de la empresa estatal en los mercados accionarios, que han llevado a cabo Petrobras (Brasil), Ecopetrol (Colombia), Statoil (Noruega) y PetroChina, ha sido muy exitoso y pudiera serlo también en Venezuela. Sin embargo, en las actuales circunstancias, una propuesta de este tipo traería un debate muy divisivo y polarizado que no es conveniente para el desarrollo del sector. De hecho, dentro del marco institucional actual está prevista la participación privada de

forma medular, aunque sin perder el control estatal. De manera que el éxito del modelo mixto estatal-privado, logrado en los países mencionados, puede replicarse perfectamente con las empresas mixtas previstas por la legislación venezolana.

Es necesario reestructurar la gobernabilidad de PDVSA para garantizar su autonomía política, gerencial, financiera y operacional. La empresa estatal debe ser regulada efectivamente por el Ministerio de Energía y Petróleo, que define las políticas estratégicas del sector, pero debe ser totalmente aislada de la política partidista. Además, la empresa requiere autonomía para tomar decisiones gerenciales, operacionales y comerciales, y debe poder planificar sus finanzas de manera autónoma, con un marco fiscal y regulatorio predecible.

Debe desarrollarse una política de formación y atracción de talento que potencie los recursos humanos existentes y posibilite la incorporación de los venezolanos que están en empresas del exterior directamente a las empresas mixtas o por intermedio de contratistas de servicio. Hay que reconocer y respetar los derechos laborales de todos los empleados actuales y retirados de la empresa, y promover la despolarización de la familia petrolera venezolana.

El modelo de empresa mixta, si es adecuadamente implantado, puede ser una poderosa herramienta para la operación conjunta de la empresa estatal y las compañías privadas nacionales e internacionales. El modelo debe evolucionar para ser el principal vehículo de inversión en el sector, sin perder el control estatal, mediante incentivos que atraigan inversiones privadas, así como talento, tecnología, mercados y transmisión de conocimientos de los operadores privados y las empresas estatales de otros países. Para ello es necesaria una aplicación efectiva del modelo, que supere los significativos problemas operativos que ha enfrentado desde la renegociación de contratos de 2006-2008. Como prevé la Ley Orgánica de Hidrocarburos, los socios pudieran tener una participación de hasta 49% del capital accionario e incidir de manera efectiva en la operación, como un estímulo a la eficiencia y la credibilidad de la cooperación.

Gradualmente es necesario desarrollar un marco institucional creíble, basado en el modelo de agencia reguladora independiente, que se ha desarrollado con mucho éxito en Brasil y Colombia. Mientras mayor credibi-

lidad obtenga el marco institucional, más se logrará reducir el riesgo-país para las empresas; una circunstancia que ayudará a hacer más viable la atracción de las cuantiosas inversiones necesarias y posibilitará un marco fiscal más favorable para la nación.

El marco fiscal de la LOH permite la atracción de inversiones a los altos precios existentes en la actualidad, por lo que no es prioritario modificarlo. Sin embargo, como lo ha previsto la reforma de 2011 de la Contribución Especial a los Precios Extraordinarios y Exorbitantes (CEPEE), es necesario flexibilizarla para nuevos proyectos.

Un principio deseable es que el marco fiscal sea progresivo; es decir, a medida que las empresas tengan mayores ganancias paguen una porción mayor al Estado. Además, el marco fiscal debe evitar que aumentos o caídas de precios hagan poco atractiva la inversión en el sector. El marco fiscal de la LOH vigente (33% de regalía y 50% de ISLR) no cumple el primer postulado: a medida que el precio del crudo y las ganancias suben, la participación del Estado en las ganancias cae gradualmente. En parte por eso, en 2008, se aprobó la CEPEE, para que se incrementara la participación del Estado ante aumentos de precios y ganancias. Pero, si bien es deseable evitar que el marco fiscal sea regresivo, es también necesario evitar que los cambios de precios hagan las inversiones poco atractivas y eso no lo cumple el CEPEE, sobre todo en su versión de 2011. Además, introduce una gran discrecionalidad en la fijación de impuestos, mediante la posible subestimación estratégica del precio del petróleo previsto en el presupuesto. A la larga es deseable que se logre un marco fiscal unificado, progresivo y flexible, basado en el existente, pero con la incorporación de una tasa progresiva como parte integral de la participación fiscal ordinaria, para así evitar el efecto potencial de desincentivo a la inversión.

La política petrolera debe propender a una muy activa participación de capitales y operadores venezolanos en la industria petrolera nacional. Para ello se deben estudiar varias opciones: (1) la asociación con operadores nacionales en empresas mixtas de crudo convencional, como ya se hace de manera muy limitada; (2) la participación minoritaria de empresas de capital nacional en los consorcios socios de las empresas mixtas de la Faja; (3) la posible colocación de una participación minoritaria (5-10%) de las acciones de las empresas mixtas de la Faja en el mercado de valores

local, para que el ahorro de los venezolanos pueda ser destinado a financiar los sectores más productivos de la nación; (4) la posible aportación de una fracción minoritaria del capital de las empresas mixtas a fondos de pensiones de todos los venezolanos, de manera que todos puedan ser socios de la principal industria del país. Adicionalmente, se debe promover el sector privado de servicios petroleros y de contenido nacional, para diversificar la economía y generar, así, un sector competitivo en el ámbito internacional. Esto permitiría el desarrollo de capacidades en sectores conexos, como la construcción de infraestructura.

Otra orientación fundamental de la política del sector debe ser el incremento de la transparencia y la rendición de cuentas de las empresas estatales y privadas, así como de los ingresos petroleros entregados al Estado. En la actualidad, la información sobre el sector y el manejo de los ingresos es poco transparente, no divulgada de un modo oportuno y no auditada apropiadamente. Al ser la actividad petrolera la principal fuente de ingresos fiscales y divisas del país, esta situación es inaceptable. A mediano plazo, una vez recuperada la institucionalidad, es deseable la incorporación de Venezuela a convenios internacionales sobre transparencia y rendición de cuentas, para que tanto el Estado como las empresas estatales y privadas tengan que divulgar información estandarizada y comparable con otros países del mundo. Un ejemplo es la Iniciativa para la Transparencia en Industrias Extractivas (EITI, por sus siglas en inglés), un convenio internacional liderado por Noruega que ha contribuido notablemente a mejorar las prácticas globales en esta materia.

Es necesaria también la creación de un esquema fiscal transparente para el uso de la renta petrolera, que estabilice el ingreso fiscal petrolero, evite la discrecionalidad y el uso clientelista de los recursos, y genere incentivos para que los ciudadanos sean dolientes de la industria petrolera y del ahorro de la renta. El esquema fiscal debe garantizar que PDVSA pueda cumplir sus planes de inversión, al prohibir la extracción discrecional y no planificada de recursos. PDVSA no debe subsidiar directamente convenios internacionales ni tampoco proyectos no petroleros. Si el Estado quiere hacerlo, lo transparente es que use los recursos que le transfiere PDVSA y evalúe esos subsidios en comparación con otros posibles usos de los recursos del Estado, como educación y salud. También es necesario que el esquema fiscal no desvíe los recursos que constitucionalmente corres-

ponden a las regiones ni evada el control constitucional que la Asamblea Nacional debe ejercer sobre los recursos fiscales. Estas prácticas, además de violatorias de la Constitución, se prestan al mal uso de recursos y a la corrupción.

Es necesario estudiar la reducción del subsidio a los combustibles en el mercado interno. Anualmente, el monto total del subsidio supera los 15 mil millones de dólares, superior al gasto de educación en el país. Este subsidio es particularmente regresivo, beneficia a los más ricos y genera un despilfarro de energía. Sin embargo, por el impacto que la reducción de este subsidio tendría sobre los sectores más pobres, es necesario planificar adecuadamente esta política y compensar de manera apropiada a los sectores afectados. Los subsidios al transporte público se deben mantener y los más pobres deben ser compensados.

Una opción interesante de política de subsidios, que se debe evaluar seriamente, es la que recientemente se llevó a cabo en Irán. El precio de la gasolina, que en ese país era ligeramente superior al de Venezuela, se multiplicó por más de siete veces. La mitad de lo recaudado por este concepto fue depositado a cada uno de los ciudadanos mayores de edad en cuentas abiertas en la banca. El monto transferido mensualmente es suficiente para que las familias que se encuentran en pobreza extrema superen esta situación. La política ha sido un éxito político y ha permitido cubrir los costos de producción y reducir los incentivos para que se consuman en exceso los combustibles. Otra opción consiste en usar una parte de lo recaudado para un fondo dedicado exclusivamente a la educación, dirigido y auditado por una instancia independiente. En cualquier caso, lo que se busca es obtener la viabilidad política y social de una medida que tiene una impecable lógica económica, de eficiencia, de distribución del ingreso y de mejoramiento ambiental.

Nuestro gran reto

Venezuela tiene una oportunidad histórica de impulsar la industria petrolera y usarla como palanca de desarrollo, con un mercado petrolero muy favorable y una base de recursos casi inagotable. Tiene, además, proyectos de inversión por más de 200 mil millones de dólares, que permitirían hasta duplicar la producción actual. Sin embargo, los graves pro-

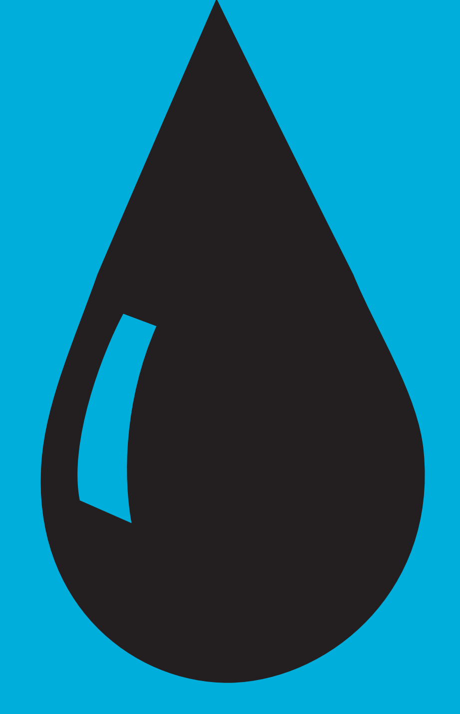
blemas y las tendencias negativas que enfrenta la industria hacen que, de continuar las políticas vigentes, este potencial de inversión e incremento de ingresos se vaya muy probablemente a desaprovechar.

Venezuela pudiera transformarse en el principal receptor de inversión extranjera en América Latina, y así crear cientos de miles de empleos y fomentar diversas capacidades nacionales. Además, esta inversión, a los precios actuales, podría eventualmente generar hasta 10 mil millones de dólares mensuales en ingresos adicionales para el país, un monto tan significativo que permitiría desarrollar ampliamente la infraestructura del país, eliminar la pobreza extrema y crear un fondo de ahorro que estabilizaría la economía, propiciando la reducción de la inflación y la diversificación productiva.

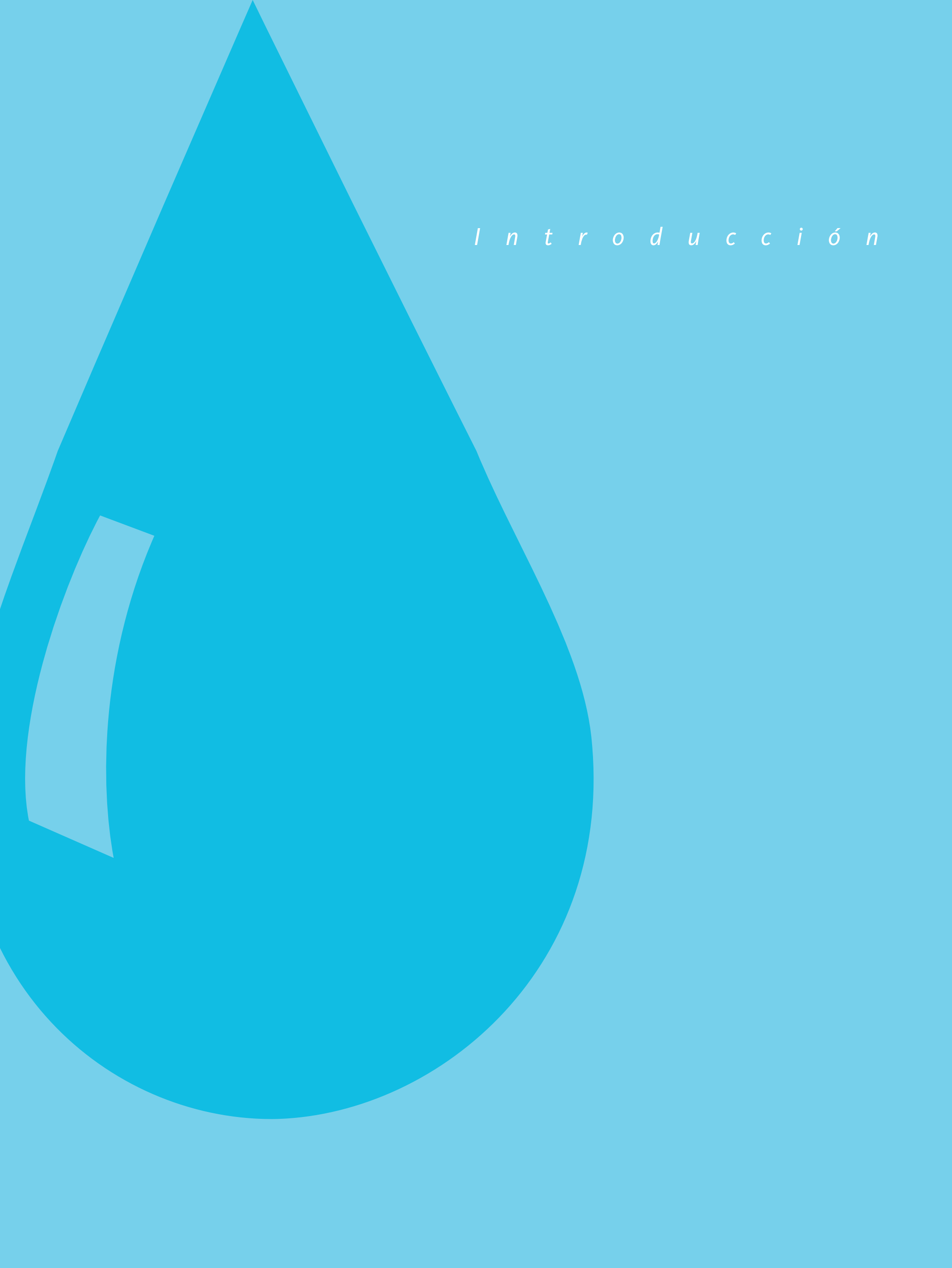
Todo ello exige algunos cambios en las políticas públicas, que se pueden realizar perfectamente dentro del marco constitucional y legal actual. También requiere el fortalecimiento de las instituciones, para generar credibilidad para la inversión y posibilitar un buen manejo del auge de ingresos que se produciría. Es posible evitar, así, la llamada «maldición de los recursos naturales», para convertirla en lo que debe ser: una bendición que sepamos aprovechar.

El libro de los Rodríguez constituye un aporte fundamental para la comprensión de nuestra industria petrolera y sus efectos sobre la economía venezolana. Pero aporta mucho más que eso. Como pocos trabajos en nuestra historia, se «arriesga» a ofrecer propuestas muy concretas. Espero que estos valiosos planteamientos sean objeto de una gran discusión nacional que sirva para lograr un consenso de políticas públicas en el largo plazo.

Cambridge, Massachusetts, septiembre de 2012.



Introducción



I n t r o d u c c i ó n

Introducción

«... De primero encontrarás las Sirenas que hechizan a los hombres, cualquiera que sea el que salga a su encuentro. El que por imprudencia se acerca y escucha sus voces (...) con cantos sonoros le encantan (...) No te pares, mas tapa el oído a tus hombres con cera previamente ablandada, de modo que nadie las oiga, sin embargo, si tu ánimo quiere escuchar sus canciones haz que te aten las manos y pies a la rápida nave, de pie al lado del mástil, y se aten al palo las cuerdas, y podrás disfrutar a tu gusto el canto que canten».[1]

Homero
La Odisea

«Ustedes son actores en la gran transformación nacional que va a convertir a Venezuela en uno de los grandes países del mundo... La Gran Venezuela porque el futuro y el bienestar de cada miembro de nuestra sociedad se están construyendo. La Gran Venezuela porque sabemos cómo utilizar los instrumentos... de la ciencia y la tecnología para transformar nuestros recursos naturales tal que nos podamos incorporar —con nuestra propia personalidad y nuestra propia voz— en el concierto de las grandes naciones del mundo».[2]

Presidente Carlos Andrés Pérez
11 de septiembre de 1974

Entre 1974 y 1978, la administración del presidente Carlos Andrés Pérez recibiría más por concepto de ingreso petrolero que todas las administraciones anteriores desde 1917. Este aumento en la masa de recursos disponibles para el gasto público no se debió a un súbito aumento en la productividad de los venezolanos, mucho menos a un incremento en la producción petrolera, la cual a partir de 1970 ya venía en franca declinación, sino a un evento fortuito que cuadruplicó los precios del petróleo entre 1973 y 1974. Este evento fue la guerra de Yom Kipur en octubre de 1973, seguida por el embargo petrolero a los Estados Unidos liderado por la Organización de Países Árabes Exportadores de Petróleo (OPAEP).

1 Advertencia de Circe a Odiseo en *La Odisea* (1999).

2 Karl (1997).

El avasallante flujo de recursos que recibió la administración de Pérez en 1974 naturalmente se tradujo en enormes expectativas y de allí la alusión a una «Gran Venezuela» y a una «gran transformación nacional». Si bien el presidente Pérez advirtió que había que «administrar la abundancia con criterio de escasez», el advenimiento de la Gran Venezuela no podía hacerse esperar. Lo que siguió fueron cuatro años de frenético crecimiento impulsado por un auge sin precedentes del gasto público. Sin embargo, en 1978 el aumento del ingreso promedio de los venezolanos se detuvo. Ese año comienza un proceso de estancamiento económico, que se percibe temporal al principio, pero que, con repuntes ocasionales, se torna permanente y se traduce en un acelerado aumento de la pobreza y en una involución de muchos de los indicadores de progreso que durante las cuatro décadas precedentes, a partir de 1935, habían mostrado una impresionante mejoría, como son: crecimiento económico, baja inflación, estabilidad cambiaria, reducción de la mortalidad infantil, control de endemias, expansión de la educación en todos los niveles, movilidad social, consolidación de la democracia, libertad de expresión, entre otros tantos.

Luego que sucesivos gobiernos postergaran las reformas requeridas, su implementación a inicios de la década de 1990 choca con las expectativas de una población acostumbrada a un ritmo de progreso social, que ahora se encontraba fuera de su alcance. En 1998 Hugo Chávez logra capitalizar la desilusión generada montándose sobre una plataforma antisistema cuyas consecuencias finales aún están por verse. Este devenir reclama una explicación de sus causas para poder proponer los correctivos apropiados.

Esa tarea se vuelve aún más pertinente dada la ventana de oportunidad que nuevamente, y acaso por última vez, se le presenta hoy a Venezuela, en forma de altos precios del petróleo, presentes y proyectados, así como la posibilidad que tiene de aumentar significativamente su producción. La fortaleza de los precios proyectados a futuro se debe principalmente a un continuo incremento en la demanda energética de las economías emergentes y a una gradual declinación en la oferta de crudo convencional por parte de países no pertenecientes a la Organización de Países Exportadores de Petróleo (OPEP). Venezuela, a su vez, debido a sus cuantiosas reservas y al crecimiento de la demanda que apuntala los precios necesarios para que su explotación sea rentable, puede aumentar significativamente su producción.

En 2012 Venezuela registró reservas probadas de 297.7 mil millones de barriles, lo cual la ubica como el país con las mayores reservas de petróleo del mundo, con 18% de las reservas mundiales.[3] Sin embargo, Venezuela cubre menos del 3.4% de la demanda mundial y cuenta con una tasa de extracción muy inferior a los principales países exportadores dentro y fuera de la OPEP.[4]

Otros países, en particular Brasil, Canadá, Iraq y más recientemente Colombia, están aprovechando esta ventana de oportunidad, a pesar de enfrentar condiciones iniciales mucho menos favorables que Venezuela, ya sea por dificultades geológicas —caso de Brasil, Canadá y Colombia— o dificultades políticas —caso de Iraq—. Venezuela, por el contrario, se ha venido quedando rezagada.

En las próximas décadas Venezuela puede y debe aumentar significativamente su producción. Ahora bien, este aumento en la producción plantea retos. El grueso de las reservas de Venezuela se encuentra en la Faja Petrolífera del Orinoco y comprende crudo extrapesado, el cual requiere de cuantiosas inversiones y tecnología de punta, no sólo para su extracción, sino para su mejoramiento y posterior colocación en los mercados mundiales. Se estima que para duplicar la producción se requieren más de 256 mil millones de dólares en inversión a lo largo del próximo sexenio (2013-2019), lo que equivale a más de cuatro veces los aportes a la nación por concepto de petróleo en 2012.[5] El país no cuenta con los recursos necesarios para emprender esta inversión a solas, por lo que necesariamente debe atraer inversión privada extranjera. Para atraer esta inversión se necesita antes que nada credibilidad, factor del cual actualmente carece Venezuela. Según el Global Petroleum Survey 2012 del Fraser Institute, que evalúa la credibilidad de los países productores de petróleo según su estabilidad jurídica, Venezuela ocupa el

3 Estas reservas se basan en una tasa de recobro del 20% para la Faja Petrolífera del Orinoco (FPO), lo que duplica la tasa de recobro de los actuales proyectos de la FPO según diversos expertos. Sin embargo, independientemente de la tasa que se use, Venezuela es actualmente uno de los países con mayores reservas de crudo en el mundo.

4 La tasa de extracción se refiere al cociente de producción anual entre reservas. En 2012 la tasa de extracción de Venezuela fue de 0.4% mientras que el promedio de los países productores miembros de la OPEP, excluyendo Venezuela, y de los países productores fuera de la OPEP fue de 1.4% y 3.9% respectivamente. Venezuela, de hecho, a pesar del significativo aumento en las reservas probadas en relación a otros países miembros de la OPEP, ha estado perdiendo participación dentro de la misma. De haber Venezuela mantenido su participación de 1997 dentro de la producción OPEP, estaría produciendo hoy más de 4 millones de barriles diarios.

5 Informe de Gestión de PDVSA (2012).

penúltimo lugar (146 de 147 países evaluados), por detrás de Nigeria, Rusia e Irán. [6] ¿Cómo recuperamos la credibilidad? Adicionalmente cabe preguntarse, más allá de la renta, ¿qué otros beneficios podemos derivar de un aumento de la producción?

Históricamente en Venezuela la industria petrolera ha sido vista como un enclave que poco puede aportar al resto de la economía, más allá de su aporte fiscal. Sin embargo, las experiencias de otros países con cuantiosas reservas petroleras, notablemente Inglaterra, Noruega y más recientemente Brasil, demuestran que el sector petrolero, dada su complejidad tecnológica y oportunidades de innovación, puede impulsar el resto de la economía mediante acoplamientos con otros sectores económicos. La propia experiencia venezolana tiene ejemplos de externalidades positivas del sector como lo fueron la construcción de infraestructura, el asesoramiento y apoyo a la industria metalmecánica, y convertir al INTEVEP en uno de los centros de investigación y desarrollo más destacados de América Latina.

Por lo tanto, es necesario resaltar que el petróleo presenta dos caras diferenciadas: como *generador de renta* y como *industria productiva*. Ambos aspectos son inseparables y complementarios, aunque con frecuencia se les trata de presentar como antagónicos. Los paradigmas históricos en Venezuela han exaltado la captura de la renta, al tiempo que el potencial como industria productiva, que constituye nuestra principal ventaja comparativa para insertarnos exitosamente en el proceso de globalización, ha sido despreciado.

De cara al futuro, el objetivo de la política petrolera no debe limitarse a maximizar el ingreso fiscal petrolero sino que debe también fomentar el impacto multiplicador de la industria y la generación de nuevas capacidades nacionales que sean transferibles a otros sectores. Esta es la lección que se deriva de la experiencia de países ricos en recursos naturales que han logrado desarrollarse mediante la expansión de los sectores conexos a la explotación de sus recursos naturales, tales como Estados Unidos, Australia y Finlandia. En este sentido, más allá de *sembrar el petróleo*, los futuros gobiernos deben promover una política petrolera que busque *sembrar en el petróleo*, aprovechando nuestra ventaja comparativa en el sector.

Esa siembra pasa por promover la participación del capital privado, tanto nacional como internacional, apoyándonos en el conocimiento acu-

6 http://www.fraserinstitute.org/uploadedFiles/fraser-ca/Content/research-news/research/publications/global-petroleum-survey-2012.pdf.

mulado por otros países exitosos en esta área, tales como Noruega y nuestros vecinos Brasil y Colombia.[7] ¿Cómo promovemos la participación privada nacional e internacional? ¿Cómo sembramos *en* el petróleo? ¿Cómo pasamos de una industria que, más allá de producir una renta, sea generadora de capacidades nacionales?

Ahora bien, el ingreso generado por un aumento en la producción plantea en sí mismo retos adicionales. Por un lado, la volatilidad característica de los precios del petróleo dificulta la implementación de una política fiscal responsable y anticíclica. Asimismo, la inyección del ingreso petrolero a la economía tiende a apreciar el tipo de cambio real, con lo que se le resta competitividad al aparato productivo nacional, lo cual favorece las importaciones y obstaculiza la diversificación. La receta ortodoxa pasa por crear un fondo de estabilización y ahorro; sin embargo, la experiencia de Venezuela con fondos macroeconómicos, al igual que la de otros países, no ha sido del todo positiva.

Más allá de su impacto sobre la economía, el manejo discrecional del ingreso petrolero le brinda al Estado un enorme poder en relación con los ciudadanos, con posibles consecuencias nefastas en términos de la institucionalidad democrática. No obstante los espejismos asociados a un cuantioso y volátil ingreso petrolero, seguimos cediendo, una y otra vez, a sus cantos de sirena. ¿Cómo evitar caer en los mismos errores? ¿Qué lecciones nos brinda nuestra propia experiencia? ¿A qué mástil podemos atarnos para asegurar que no nos desviemos del camino planteado? [8]

En este libro nos proponemos responder estas y otras preguntas a partir de un análisis de la experiencia venezolana como país petrolero. El libro se estructura en dos partes. La primera (capítulos 1-3) se dedica al uso del ingreso petrolero, mientras que la segunda (capítulos 4-5) se refiere a la industria. Ambas partes contienen un análisis de la experiencia venezolana, el cual deriva en sendas propuestas basadas tanto en las lecciones de este análisis como en los ejemplos exitosos y no tan exitosos de otros países ricos en recursos naturales.

7 Por limitaciones legales, el capital privado nacional ha permanecido en gran parte al margen de la principal industria del país mientras que ha invertido exitosamente en el sector petrolero de otros países, notablemente en Colombia..

8 La advertencia de Circe a Odiseo en *La Odisea* es que no hay hombre que resista los cantos de sirena (en nuestro caso, las tentaciones asociadas al enorme poder que concede un cuantioso ingreso petrolero). Para superarlos hay sólo dos alternativas: renunciar a ellos tapándose los oídos (dejar el petróleo en el subsuelo) o atarse al mástil de la nave (limitar la discrecionalidad en el uso de los recursos).

En el capítulo 1 presentamos un marco conceptual para entender la teoría de la maldición de los recursos, según la cual países ricos en recursos naturales tienden a mostrar un peor desempeño económico e institucional. En el capítulo 2 usamos este marco conceptual para analizar el caso Venezuela. Aquí presentamos una narrativa alternativa a la versión del gobierno actual para explicar el estancamiento económico y el aumento de la pobreza que ha experimentado el país a partir de fines de los años 1970. Esta narrativa alternativa, aunque más compleja, es esencial para identificar los problemas reales y proponer soluciones, ya que la narrativa oficial es simplista y engañosa en cuanto a las causas y el origen de nuestros problemas. En el capítulo 3 se presenta una propuesta dirigida a minimizar los efectos perversos del petróleo sobre la economía y la institucionalidad, partiendo de las lecciones de los dos capítulos anteriores.

Pasando a la segunda parte, en el capítulo 4 se ofrece un marco conceptual para entender el desempeño del sector petrolero en Venezuela, con particular énfasis en los tres roles diferenciados del Estado: dueño del recurso, accionista de la empresa estatal y responsable de la política económica del país. En el capítulo 5 se propone un nuevo marco institucional para la industria petrolera que permita aprovechar al máximo la ventaja comparativa que nos plantea nuestra riqueza petrolera. En las páginas finales se presentan las conclusiones.

La estructura del libro le permite a un lector interesado especialmente en el manejo del ingreso petrolero enfocarse en la primera parte, mientras que un lector interesado en la industria puede concentrarse en la segunda parte. Sin embargo, desde un inicio quisiéramos resaltar que, si bien el petróleo puede separarse en estos dos aspectos, los mismos no son independientes. La explicación obvia es que sin industria no hay ingresos; la no tan obvia es que el mal manejo de los ingresos tiende a verse reflejado, a su vez, en una mala conducción de la industria, por lo que toda propuesta integral debe considerar ambos aspectos.

Dicho esto, más que plantear una propuesta concreta, nuestro objetivo con este libro es informar y, al mismo tiempo, promover un debate amplio y abierto que conduzca a una respuesta consensuada a tan importante pregunta: *¿qué hacer con nuestro petróleo?*



1

capítulo

La maldición de los recursos

capítulo 1

La maldición de los recursos

«No es necesario un conocimiento profundo de la economía para comprender los efectos inmediatos de una medida; pero la tarea de la economía es vislumbrar los efectos distantes, y así, permitirnos evitar actos que intenten remediar un mal presente sembrando las semillas de un mal mucho más grave a futuro».[1]

Ludwig von Mises
1912

Existe una amplia literatura que relaciona la riqueza en recursos naturales con un deficiente desempeño económico. Varios estudios empíricos han encontrado que países ricos en recursos naturales exhiben una menor tasa de crecimiento que otros con características similares, pero sin recursos naturales.[2] Curiosamente, previo a 1980, la riqueza en recursos naturales era vista como una bendición con el potencial de catapultar a países pobres hacia un proceso de industrialización acelerado, solamente viable gracias a su riqueza natural. El hecho de que lo contrario se haya observado en varios países dio origen a la expresión «maldición de los recursos».

Sin embargo, no todos los países ricos en recursos naturales han mostrado un bajo desempeño económico; Noruega, Chile y Botsuana son apenas tres ejemplos exitosos. Además, hay otros países que lograron un alto nivel de desarrollo con base en las ventajas comparativas que le brindaron sus recursos; Estados Unidos, Australia, Suecia y Finlandia son algunos casos. Estas experiencias llevan a repensar la hipótesis de la maldición de los recursos. Recientemente la literatura ha comenzado a converger hacia una visión condicionada de la misma. La materialización de la maldición, según esta nueva interpretación, depende en buena medida del marco institucional imperante para el momento de generarse la renta. Las consecuencias adversas asociadas a una mala administración de los recursos

1 Von Mises (1981).

2 Sachs y Warner (1995, 1997), Rodríguez y Sachs (1999) y Auty (2001).

naturales son más probables en el contexto de un marco institucional débil y una economía poco desarrollada.

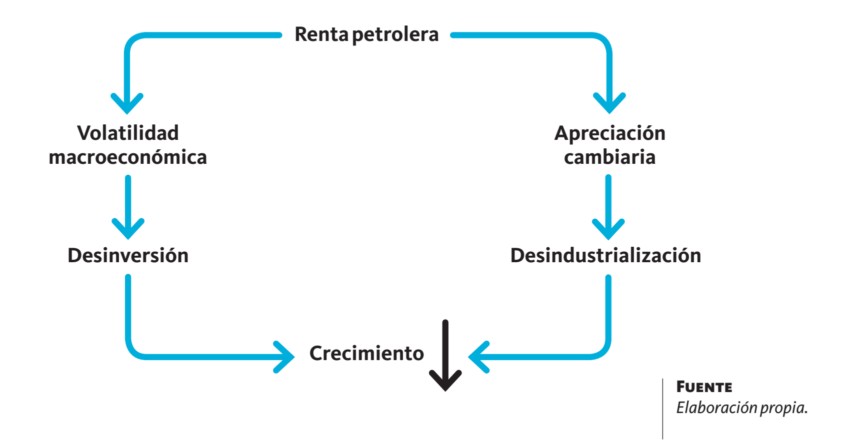
En este capítulo abordamos los mecanismos, tanto económicos como institucionales, mediante los cuales una abundancia en recursos naturales, particularmente de petróleo, puede convertirse en una maldición, y las implicaciones que ello acarrea en el diseño de políticas públicas relacionadas con el manejo del ingreso petrolero. Comenzamos describiendo los mecanismos económicos: la enfermedad holandesa y la volatilidad macroeconómica. De esta descripción derivamos algunas recomendaciones de políticas públicas. Luego pasamos a los mecanismos institucionales, resaltando el efecto nocivo de la discrecionalidad en el manejo de los recursos petroleros. Asimismo, reconociendo el problema de credibilidad que padece toda propuesta de mejorar el manejo de los recursos provenientes del crudo, presentamos algunas alternativas. Cerramos el capítulo delineando el mapa de decisiones que enfrenta todo país petrolero a la hora de decidir cómo emplear mejor sus recursos, examinando los pros y los contras de las diferentes opciones.

1.1 Mecanismos económicos

Entre los mecanismos mediante los cuales la riqueza en recursos naturales se traduce en menor crecimiento resaltan la enfermedad holandesa y la volatilidad de las variables macroeconómicas (figura **1.1**). La enfermedad holandesa se refiere al proceso de desindustrialización al que puede conducir la apreciación en el tipo de cambio real, producto de los auges petroleros. La volatilidad del precio del petróleo, por su parte, al reflejarse en la economía a través del gasto público, introduce inestabilidad e incertidumbre en las variables macroeconómicas fundamentales, lo que dificulta la eficiente asignación de recursos y desincentiva la inversión. Tanto la enfermedad holandesa como la volatilidad merman el crecimiento de la productividad, lo que se traduce en una restricción del crecimiento en el mediano y largo plazo. Entender cómo la enfermedad holandesa y la volatilidad relacionada con los precios del petróleo impactan el crecimiento nos permitirá derivar recomendaciones para el diseño de políticas públicas. Comencemos por la enfermedad holandesa.



FIGURA 1.1. Mecanismos económicos de la maldición



FUENTE
Elaboración propia.

1.1.1. Enfermedad holandesa

Para comprender el fenómeno de la enfermedad holandesa es necesario diferenciar entre bienes transables (**T**) y no-transables (**NT**). Los bienes transables comprenden aquellos que pueden ser exportados o importados, lo que incluye la gran mayoría de bienes de consumo masivo. En una economía abierta al mercado internacional los bienes transables domésticos deben competir con bienes transables internacionales, por lo que sus precios (**Pt**) no pueden diferir significativamente de los del mercado internacional. Nótese que el petróleo (**P**) es un bien transable, sin embargo, lo separamos de los demás transables dadas las cuantiosas rentas que genera. Los bienes no-transables, por el contrario, no pueden ser exportados ni sustituidos por importaciones, por lo que sus precios (**Pnt**) se fijan en el mercado interno. Construcción, comercio y gran parte de los servicios son típicos ejemplos de bienes no-transables.[3]

Ante un súbito crecimiento de la demanda agregada, producto de un aumento en el gasto público alimentado por un auge petrolero, el aparato productivo nacional reacciona inicialmente aumentando la oferta (figura **1.2**). Una vez copada la capacidad instalada, la oferta y la demanda de bienes no-transables se equilibra mediante un aumento en los precios. En el

3 En realidad, la «transabilidad» de los bienes forma un continuo y puede cambiar como consecuencia de innovaciones tecnológicas que reduzcan significativamente los costos de transporte y comunicación.

caso de los bienes transables, la brecha entre la oferta y la demanda es suplida por importaciones, al no poder aumentar los precios muy por encima de los fijados en el mercado internacional. El aumento en los precios de los bienes no-transables relativo a los bienes transables es lo que se denomina una apreciación real de la moneda.

En la práctica ello implica que la rentabilidad de los sectores transables disminuye frente a la rentabilidad de los sectores no-transables, tendencia que a su vez es reforzada a medida que los trabajadores, independientemente del sector, exigen ser compensados por el incremento en los precios de los bienes no-transables. De tal manera que producir en Venezuela se vuelve costoso, aumentan las importaciones y la economía tiende a especializarse en bienes no-transables y petróleo. Nótese que esto equivale a decir que la economía tiende a ser monoexportadora, ya que los bienes no-transables, por definición, no se pueden exportar. Este proceso se conoce como el efecto gasto asociado a auges petroleros.

Además del efecto gasto, un auge en los precios del petróleo y el consecuente aumento en la rentabilidad del sector petrolero, atrae a ese sector mayor inversión y fuerza laboral que, de lo contrario, hubiesen ido a otros sectores. Esto, conocido como el efecto desplazamiento de los recursos, refuerza la tendencia hacia la monoexportación. A la combinación de ambos efectos y su resultado se le denomina enfermedad holandesa en referencia a la contracción del sector manufacturero que experimentó Holanda luego del descubrimiento de cuantiosos recursos gasíferos en el mar del Norte en la década de 1960.[4]

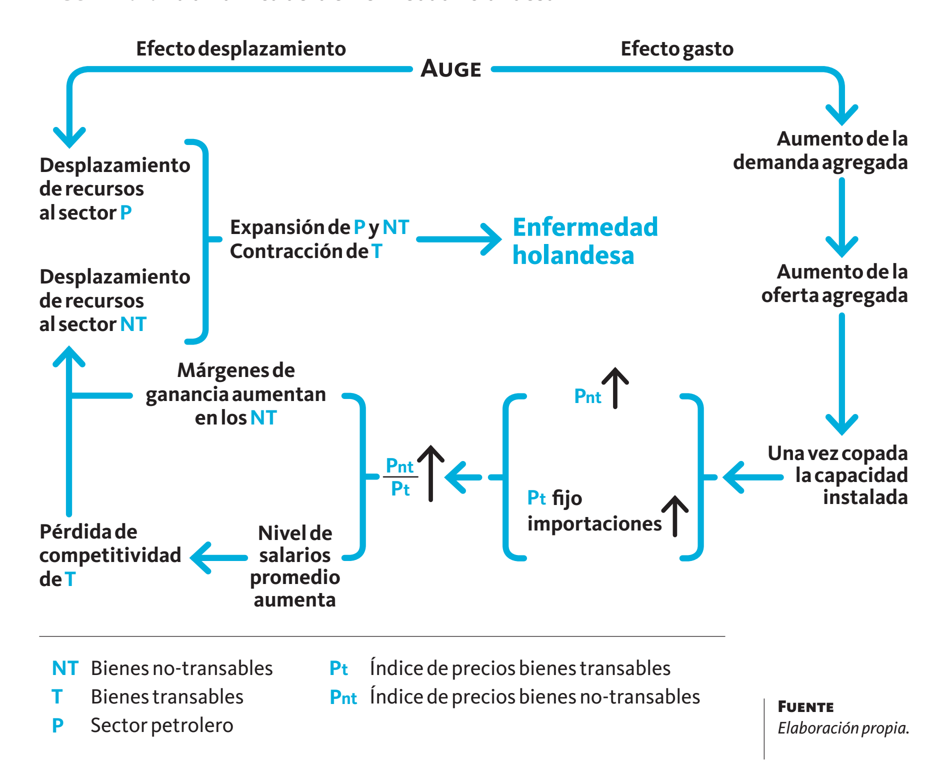
Históricamente el efecto desplazamiento ha tenido poca importancia en Venezuela debido a que el sector petrolero genera poco empleo y a que las inversiones estuvieron inicialmente bajo control extranjero y luego del Estado, el cual es poco sensible a la rentabilidad del sector. De abrirse la industria a la participación del sector privado nacional, este efecto irá cobrando mayor importancia.

Dicho esto, cabe preguntarse: ¿importa si nos especializamos en petróleo y en bienes y servicios no-transables? En teoría, de ser permanente el aumento en los ingresos petroleros, la especialización en sectores no-transables y petrolero sería una respuesta racional del mercado que garantizaría

4 Aunque el termino lo acuñó la revista inglesa *The Economist*, los primeros en desarrollar la teoría y sus implicaciones fueron Corden y Neary (1982), Corden (1984) y Neary (1985).

el uso más eficiente de los recursos disponibles. En la práctica, los ingresos petroleros, más allá de ser finitos al provenir de la extracción de un recurso no-renovable, son volátiles y difíciles de predecir, por lo que el equilibrio óptimo puede cambiar de un día para otro. La monoexportación o la concentración de las exportaciones en pocos sectores hacen más vulnerable a la economía ante las variaciones en los precios del petróleo. Como veremos ahora, el crecimiento errático y la incertidumbre asociada a esta volatilidad tienen importantes efectos sobre las decisiones del sector privado y sobre el crecimiento económico de mediano y largo plazo.[5]

Figura 1.2. La dinámica de la enfermedad holandesa



Fuente
Elaboración propia.

5 Además de la volatilidad, algunos autores han resaltado otras razones por las que la concentración en la exportación de recursos naturales es indeseable, entre las que destacan precios con tendencia declinante en relación con la manufactura, menor crecimiento de productividad y menores acoplamientos con otros sectores de la economía (Prebisch, 1959). En efecto, según esta línea de argumentación, la especialización en la exportación de recursos naturales es inherentemente inferior a la especialización en manufactura. Sin embargo, estos argumentos han sido fuertemente cuestionados por la literatura más reciente (Cuddington *et al.*, 2002; Wright y Czelusta, 2004, y Martin y Mitra, 2001).

1.1.2. Volatilidad

Los productos primarios, y el petróleo en particular, se caracterizan por tener precios altamente volátiles.[6] Esta volatilidad se debe, entre otras cosas, a la inelasticidad de la oferta y la demanda en el corto plazo, es decir, a la limitada capacidad de respuesta de la oferta y la demanda a cambios en las condiciones de mercado en el corto plazo (ver capítulo 4). De introducirse esta volatilidad en la economía mediante incrementos y cortes abruptos en el gasto público, el crecimiento se torna errático, con los períodos de auge y caída definidos por la variación en los precios del petróleo.[7] Cabe destacar que uno de los resultados más robustos en la literatura del crecimiento es la asociación negativa entre volatilidad del crecimiento y crecimiento.[8] Ahora bien, existen diversas vías a través de las cuales mayor volatilidad macroeconómica puede traducirse en menor crecimiento; acá resaltaremos dos: (1) disminuye el nivel y la calidad de la inversión, y (2) afecta adversamente la eficiente asignación de recursos.

Por un lado, mayor volatilidad implica mayor incertidumbre en cuanto a los retornos a la inversión, lo cual aumenta el retorno mínimo necesario para que una inversión sea considerada rentable. Inversiones que en un ambiente estable se hubiesen llevado a cabo, son aplazadas o simplemente no son consideradas por los inversionistas.[9] Aunado a ello, los horizontes de planificación se recortan y los inversionistas favorecen proyectos que les permitan recuperar su inversión en un plazo de tiempo más reducido. Este tipo de inversión produce un crecimiento económico efímero, altamente dependiente del gasto fiscal y poco conducente al desarrollo de nuevas capacidades, las cuales requieren de un compromiso de largo plazo.

Por otra parte, la pronunciada variación en los precios relativos de los diversos sectores, obstaculiza la eficiente asignación de recursos. En este sentido, es de particular relevancia la volatilidad en el tipo de cambio real. Con un tipo de cambio estable, aunque esté apreciado, el sector privado

6 Sinnot *et al*. (2010).

7 De hecho, estudios recientes sobre la maldición de los recursos apuntan a la volatilidad como el principal mecanismo mediante el cual la abundancia en recursos naturales puede traducirse en menor crecimiento económico. (Van der Ploeg y Poelhekke, 2009).

8 Ramey y Ramey (1995), Hausmann y Gavin (1997) y Loayza *et al*. (2007).

9 Banco Interamericano de Desarrollo (1995).

sabe a qué atenerse y existirán sectores que a ese tipo de cambio sean rentables, por lo que se generará la inversión. Por el contrario, un tipo de cambio volátil no permite descubrir, ni mucho menos desarrollar, nuevas ventajas comparativas, ya que la rentabilidad de los diferentes sectores oscila bruscamente en el tiempo. Al afectar adversamente tanto la acumulación de capital como la eficiente asignación de recursos, una mayor volatilidad se traduce en menor productividad, lo que merma el crecimiento de mediano y largo plazo.

Por el lado del sector público, ante una caída en los precios, los recortes del gasto tienden a concentrarse en las partidas de inversión mientras se protege el gasto corriente. Esto disminuye la calidad del gasto público y tiende a reducir la productividad de la economía como un todo al cancelarse o postergarse proyectos de inversión que estaban en proceso. Aunado a esto, la incertidumbre en los ingresos no le permite al Estado diseñar políticas públicas con visión de largo plazo, ya que su financiamiento no está asegurado. Ello comporta el diseño de políticas públicas de poco alcance que, más que resolver problemas estructurales, persiguen un alivio temporal de estos.

Cabe resaltar que la prociclicidad en los flujos de capital internacional tiende a magnificar la volatilidad del gasto público. Esto se debe a que los altos precios del petróleo facilitan el endeudamiento al fungir el ingreso petrolero como una suerte de colateral, por lo que el aumento en el gasto suele ser más que proporcional al aumento en los precios.[10] Sin embargo, al bajar los precios, momento en el que precisamente se necesitaría recurrir al endeudamiento para suavizar los recortes, aumenta el costo del endeudamiento pues se reduce la capacidad de pago.

1.1.3. Volatilidad y enfermedad holandesa

La volatilidad y la enfermedad holandesa dan lugar a un círculo vicioso.[11] Por una parte, un gasto público volátil conduce a una mayor apreciación del tipo de cambio real en la medida en que conlleva a movimientos erráticos en la demanda agregada. De existir una escasa capacidad instalada disponible para aumentar la producción, la oferta de no-transables se

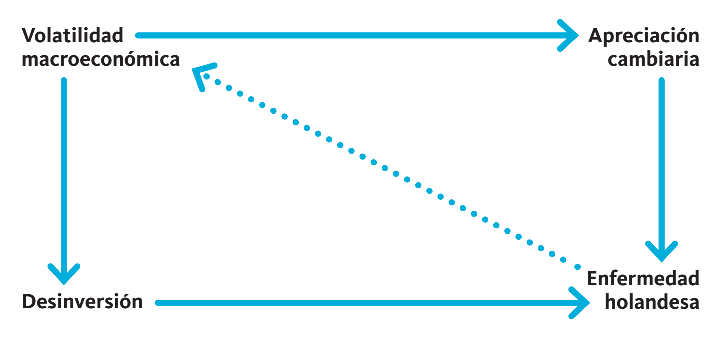
10 Manzano y Rigobon (2001).

11 Hausmann y Rigobon (2003) y Sinnot *et al*. (2010).

ve obligada a reaccionar mediante aumentos de precios en lugar de incrementar la producción y la inversión.

Por otro lado, la enfermedad holandesa, al reducir el tamaño del sector transable no-petrolero, genera mayor dependencia de las exportaciones de crudo, lo que implica mayor volatilidad en los términos de intercambio. Esta volatilidad, a su vez, se traduce en menor inversión, lo que reduce aún más el tamaño de los sectores transables no-petroleros, aumentando así la dependencia y, por lo tanto, la volatilidad (figura **1.3**). En efecto, la economía tiende a la monoexportación con lo que se vuelve cada vez más vulnerable frente a variaciones inesperadas en el precio del petróleo.

FIGURA 1.3. Volatilidad y enfermedad holandesa



FUENTE
Elaboración propia.

1.2 Mecanismos económicos y sus implicaciones de políticas públicas

De lo expuesto hasta ahora podemos concluir que la volatilidad macroeconómica, la limitada diversificación y el bajo crecimiento observados en varios países abundantes en recursos naturales no es inevitable, es más bien consecuencia de una mala administración del ingreso petrolero. Definiendo una buena administración del ingreso petrolero como aquella que permita diversificar la economía con base en sus ventajas comparativas y aumentos en la productividad, nuestro análisis a partir de la literatura sugiere que un primer objetivo a nivel macro es contener la apreciación y lograr la estabilidad macroeconómica. A nivel micro deben promoverse reformas que le permitan a las empresas aumentar de manera sostenida su productividad. Hay adicionalmente dos falacias que deben evitarse: (1) la protección es necesaria para mitigar los estragos de la enfermedad holandesa, y (2) la diversificación implica sembrar en todo menos en petróleo. En

lo que sigue, procedemos a desarrollar algunas de estas recomendaciones partiendo de nuestro análisis y de la literatura.

1.2.1. A nivel macro

Contener la apreciación

Según lo expuesto, la apreciación se debe a la brecha entre la demanda y la oferta agregada de los bienes no transables producto de un súbito aumento en el gasto público financiado por el ingreso petrolero. Por lo tanto, un objetivo debe ser minimizar esta brecha. Para ello es necesario: (1) limitar el uso de los ingresos petroleros a la capacidad de absorción de la economía, (2) evitar variaciones erráticas de la demanda financiadas con el ingreso petrolero, y (3) estimular o facilitar aumentos en la oferta. De esta manera se le brinda mayor holgura a los sectores no transables para que reaccionen mediante incrementos en la oferta en lugar de aumentos en los precios.

Los primeros dos puntos requieren ahorrar parte de los excedentes petroleros en el exterior y estabilizar el gasto público. La recomendación ortodoxa en este sentido es la creación de un fondo de ahorro y estabilización que permita represar parte de los excedentes petroleros en el exterior y hacer un uso más gradual de los mismos.[12] El tercer punto requiere promover reformas que eliminen obstáculos existentes a la oferta, como la flexibilización del mercado laboral, la flexibilización del mercado de divisas, la reducción de los costos de entrada o apertura de un negocio y, más elemental aún, proveer la seguridad jurídica necesaria, comenzando por ofrecer garantías a la propiedad privada.

Estabilizar el gasto público

La volatilidad macroeconómica, como vimos, se debe a un gasto público procíclico, dependiente del ingreso petrolero. En este sentido, la solución pasa por estabilizar el gasto público. Para ello es necesario: (1) estabilizar el ingreso fiscal petrolero, y (2) disminuir la dependencia del ingreso fiscal del ingreso petrolero. La estabilización del ingreso fiscal petrolero puede lograrse a través de un fondo de estabilización y ahorro con mayor énfasis en el propósito de estabilización. Sin embargo, es importante resaltar que los fondos sólo funcionan en la medida en que se limite el acceso del gobierno a otras fuentes de financiamiento, ya sea mediante reglas presupuestarias complementarias o restricciones crediticias. De poder endeu-

12 Un fondo que sea únicamente de estabilización implica tener un modelo que permita proyectar los ingresos futuros. Todos los modelos hasta ahora han demostrado ser poco confiables, por lo que en la práctica suele combinarse la estabilización con una parte de ahorro.

darse libremente, el gobierno simplemente reemplazaría una fuente de ingreso por otra. En cuanto al segundo punto, para disminuir la dependencia del ingreso fiscal petrolero es necesario apuntalar reformas que permitan ampliar la base impositiva no-petrolera a través de la formalización de la mitad de la fuerza laboral que actualmente se encuentra al margen del sector formal. Aunado a ello, debe incrementarse la recaudación, no mediante aumentos en los impuestos, sino a través del aumento en la productividad de los venezolanos.[13]

1.2.2. A nivel micro

Priorizar la inversión

Los ingresos petroleros deben dirigirse principalmente a la inversión, con miras a aumentar la productividad de todos los sectores. Los aumentos en la productividad se traducen en mayor crecimiento de mediano y largo plazo y, a la vez, ayudan a contener la apreciación. Cabe acotar que la inversión con el fin de incrementar la productividad y contener la apreciación debe ser vista como un mecanismo complementario al ahorro y no como un mecanismo sustituto, ya que el ahorro limita las presiones de apreciación en el corto plazo mientras que los aumentos en productividad se tienden a observar sólo en el mediano y largo plazo. Al final de este capítulo abordamos brevemente las opciones relacionadas con la inversión y con lo que se refiere a la política industrial.

Infraestructura del conocimiento

El desarrollo económico, entendido como un proceso de aprendizaje y permanente innovación, requiere de un capital humano y una infraestructura que faciliten la adopción y creación de nuevas tecnologías y capacidades.[14] Esto implica la necesidad de invertir en la formación de capital humano altamente calificado; promover redes de investigación entre entes públicos, privados, universidades y centros de investigación a nivel nacional e internacional, y crear los instrumentos requeridos para incentivar mayor innovación (ej. patentes, subsidios directos). Una población altamente calificada y un ambiente favorable a la innovación facilitan la diversificación hacia áreas no tradicionales de alto valor agregado.

13 Varios países en desarrollo han implementado mecanismos novedosos para cobrar impuestos al sector informal. La clave está en que dichos mecanismos no desincentiven la formalización, por ejemplo, cobrando impuestos menos onerosos a la vez que se garantizan los mismos beneficios, sino que, por el contrario, ayuden e incentiven a los informales a incorporarse al sector formal (Bräutigam *et al*., 2008).

14 Lederman y Maloney (2012).

1.2.3. Falacias

El proteccionismo es inevitable

A primera vista pareciera que una solución a la enfermedad holandesa es frenar la importación de bienes mediante la imposición de aranceles y cupos a las importaciones. La protección resguarda a los sectores transables domésticos ante la pérdida de competitividad originada por la apreciación cambiaria y permite la diversificación hacia sectores que en una economía abierta no podrían subsistir. La efectividad de medidas proteccionistas, sin embargo, ha sido fuertemente cuestionada, tanto por la teoría como por la experiencia.

Primero, es importante reconocer que la protección equivale a una redistribución de riqueza dentro de la sociedad. Por un lado están las empresas y trabajadores de los sectores protegidos que se benefician, mientras que por el otro están todos los consumidores a quienes, en efecto, se les prohíbe acceder a productos más baratos, más variados y de mejor calidad (si no fuese así no haría falta la protección). El aumento en los precios, a su vez, implica la disminución de recursos que podrían destinarse a comprar otros bienes y servicios, por lo que en efecto se destruye valor. Por otra parte, la protección genera una serie de privilegios e incentivos que no estimulan aumentos en la productividad.

Desde una perspectiva económica, la protección, al limitar la competencia, restringe los incentivos para innovar, reducir los costos y mejorar la calidad. El crecimiento de las empresas se circunscribe al tamaño de la economía doméstica, lo que le pone un techo al crecimiento e impide aprovechar el aumento en productividad asociado a economías de escala. Por otra parte, la protección limita la posibilidad de aprovechar el acervo de conocimiento disponible a nivel mundial, ya sea nuevas tecnologías de punta o nuevos métodos gerenciales que se transfieren mediante la inversión extranjera directa.

Desde una perspectiva de economía política, la discrecionalidad del Estado en conceder subsidios, otorgar licencias de importación, entregar divisas, en fin la discrecionalidad en el uso de las diferentes herramientas de una política proteccionista, le abre las puertas a un proceso de búsqueda de rentas en el cual las empresas dirigen recursos, no a mejorar su productividad, sino a influenciar las decisiones de las diferentes agencias burocráticas del Estado. Con frecuencia las empresas beneficiadas no son las más competitivas sino aquellas ya establecidas o con mayores contactos en el gobierno, lo que impacta negativamente la productividad de la economía como un todo. Este tema lo volveremos a abordar en la próxima sección.

Irónicamente el proteccionismo tiende a generar mayor dependencia de la renta petrolera. Una renta petrolera creciente permite encubrir las limitaciones impuestas por un mercado doméstico reducido, un tipo de cambio sobrevaluado y empresas altamente dependientes del financiamiento y protección del Estado. Sin embargo, al mermar este flujo, las incongruencias de la protección se hacen evidentes e insostenibles con importantes repercusiones económicas y políticas.

La diversificación implica sembrar en todo menos en petróleo

Un error que frecuentemente cometen países exportadores de recursos naturales es darle la espalda a su ventaja comparativa por excelencia; en el caso de Venezuela, el petróleo. Obviando argumentos moralistas que critican la promoción de un sector extractivo asociado a una cuantiosa renta, este rechazo ha estado condicionado por la percepción de que los sectores primarios tienden a ser enclaves, por lo que difícilmente se pueden generar encadenamientos con otros sectores de la economía.

No obstante, la experiencia de diversos países, hoy en día desarrollados, demuestra lo contrario. Es el caso de Estados Unidos, Suecia y Australia, todos ejemplos de países cuyo crecimiento económico estuvo fuertemente influenciado por las capacidades que desarrollaron en sectores primarios.[15] Noruega es otro caso ilustrativo, aunque su experiencia como país petrolero se inició luego de alcanzar un cierto nivel de desarrollo. Este país ha consolidado todo un sector de servicios petroleros especializados en la perforación costa afuera, los cuales hoy en día forman parte de su base exportadora.

Más allá de sembrarse el petróleo debe sembrarse *en* el petróleo, aprovechando al sector para atraer inversión nacional y extranjera que permita adoptar y desarrollar tecnología de punta y generar nuevas capacidades nacionales. Para ello es necesario invertir en infraestructura del conocimiento específica al sector petrolero. Estos temas serán tratados en mayor detalle en los capítulos 4 y 5.

La evidencia presentada en esta sección apunta a que la riqueza en recursos naturales no necesariamente implica menor crecimiento. En particular, los efectos adversos pueden minimizarse al mejorar la calidad del gasto público (aumentar la inversión relativa al gasto corriente) y lograr estabilizar las variables macroeconómicas. ¿Por qué entonces muchos países no han logrado implementar las medidas correctivas necesarias? Un cre-

15 Wright y Czelusta (2004).

ciente número de estudios han resaltado el papel que juegan las instituciones en la materialización de la maldición. En lo que sigue presentaremos un marco conceptual para entender el papel de las instituciones y derivaremos algunas recomendaciones de políticas públicas.

1.3 Mecanismos institucionales

La evidencia empírica, así como la evidencia anecdótica, demuestran la importancia de las instituciones para explicar el desempeño de una economía y, por lo tanto, el bienestar de una sociedad. Asimismo, la literatura de la maldición de los recursos ha ido convergiendo hacia una visión condicionada según la cual abundantes recursos naturales pueden representar una maldición sólo para países con institucionalidad débil. Ahora bien, ¿qué entendemos por instituciones?, ¿qué entendemos por instituciones fuertes?, ¿qué entendemos por instituciones débiles?, ¿por qué abundantes recursos se pueden convertir en una maldición para países con instituciones débiles?, ¿qué tiene que ver la renta?, ¿qué alternativas hay? En esta sección procederemos a responder estas y otras preguntas relacionadas con la economía política de la maldición de los recursos.

1.3.1. Instituciones

Según North (2005), las instituciones son aquellas reglas y normas, sean formales o informales, que delimitan el accionar de los miembros de una sociedad en la arena política, económica y social a través del marco de incentivos que ellas generan. No cabe la menor duda de que existen ciertas reglas y normas más favorables al crecimiento económico que otras, sin embargo, sostenemos que, más que las reglas mismas, la fortaleza o debilidad de las instituciones se mide con base en la discrecionalidad con la que se elaboran e implementan las reglas.[16]

Específicamente definimos un marco institucional fuerte como aquel que le brinda estabilidad y credibilidad a las reglas establecidas, generan-

16 Acemoglu y Robinson (2012) argumentan que sólo instituciones incluyentes generan crecimiento sostenido. Se entiende por instituciones incluyentes aquellas que en el ámbito político representan la pluralidad de intereses de los diversos sectores y que en el ámbito económico incentivan la participación productiva de la gran mayoría de la población, protegiendo derechos de propiedad y la seguridad de los contratos, garantizando la independencia e imparcialidad del poder judicial, proveyendo bienes y servicios públicos para la inclusión productiva y respetando las libertades económicas. Sólo así, argumentan, se genera la innovación acompañada del mejoramiento en las condiciones de vida que hacen posible un crecimiento sostenido en el tiempo.

do limitaciones y contrapesos al uso del poder por parte del Estado y los agentes privados. Un marco institucional débil, por el contrario, se asocia con mayor discrecionalidad en el accionar del Estado y de los agentes privados cercanos al mismo.

Partiendo de estas definiciones, planteamos que abundantes recursos, en el contexto de una institucionalidad débil, se traducen en un manejo discrecional de la renta petrolera, que en sí misma hace más probable la materialización de una maldición. Es decir, las instituciones débiles se caracterizan por mayor discrecionalidad, y mayor discrecionalidad en presencia de una cuantiosa renta puede ser particularmente nociva. ¿Por qué? La respuesta pasa por definir el concepto de renta.

1.3.2. La renta petrolera

Según su definición económica, la renta es un excedente por encima de la remuneración necesaria para realizar una actividad productiva. Grosso modo, la renta por barril es equivalente al diferencial entre el costo marginal de producción —incluyendo un retorno razonable del capital invertido, tomando en cuenta el riesgo asumido— y el precio del mercado. Dado el amplio rango de precios posibles entre un piso dado por el costo marginal de producción (15-30 dólares/barril) y un techo dado por el precio de un producto sustituto (150-200 dólares/barril),[17] el petróleo, más que cualquier otro bien de consumo masivo, genera cuantiosas rentas.[18]

Al representar un excedente, la renta no tiene una distribución predefinida, es decir, no existen derechos de propiedad ex-ante sobre la misma. La ambigüedad asociada a los derechos de propiedad sobre la renta genera incentivos para que los distintos agentes traten de capturarla. En una primera fase la competencia por la captura se limita a los gobiernos de los países exportadores y consumidores, y las compañías operadoras. La renta captu-

17 El costo marginal de producción no incluye ningún tipo de impuesto o regalía. Estrictamente, no existe hoy en día un producto sustituto del petróleo para ciertas aplicaciones, por ejemplo el transporte. Lo que sucede es una destrucción de la demanda, primero por un efecto de ingreso, es decir, se reduce el consumo por limitaciones de presupuesto, y luego por un efecto de sustitución, en el que los procesos de producción se hacen más eficientes y reducen el consumo por unidad producida de bienes o servicios.

18 La renta petrolera para muchos países exportadores, incluyendo Venezuela, representa una transferencia de los consumidores extranjeros, ya que en el mercado interno se cobra un precio cercano o incluso por debajo del costo marginal, por lo que la renta se genera únicamente mediante la exportación.

rada por parte de los gobiernos de los países exportadores da luego inicio a una intensa competencia por definir la asignación de la renta dentro del país. En ausencia de mecanismos formales y transparentes, que delimiten el uso discrecional de la renta por parte del gobierno de turno, la competencia por su apropiación produce una serie de incentivos perversos poco favorables a un uso eficiente y equitativo de la renta.

1.3.3. Rentismo discrecional

El manejo discrecional de la renta le permite al gobierno emplearla de manera clientelar, favoreciendo a sus partidarios y castigando a aquellos que disientan. Siendo un objetivo de todo partido de gobierno permanecer en el poder, ya sea por razones altruistas o personalistas, difícilmente evitará asignar parte de la renta con base en criterios políticos y no de eficiencia o equidad. Mientras mayor sea la pugna por el poder, mayores incentivos tendrá el partido de gobierno de usar la renta para evitar su salida. A su vez, el manejo discrecional de la renta otorga al gobierno de turno una concentración adicional de poder que tiende a aumentar la pugnacidad del enfrentamiento político, ya que lo que está en juego es mucho más que una simple alternancia en el poder entre partidos que tienen poderes limitados y compartidos. Este círculo vicioso genera incentivos que se traducen en un discurso crecientemente populista, confrontacional y excluyente que prioriza la distribución de la renta por encima de la producción.

Los ciudadanos, por su parte, no son actores pasivos. El uso discrecional de la renta incentiva a las empresas, los sindicatos y los gremios a dedicar recursos a cortejar al gobierno de turno con miras a capturar parte de la renta, proceso conocido en la literatura como búsqueda de rentas. Este mecanismo de asignación es particularmente perjudicial para el crecimiento. Por un lado, la búsqueda de rentas frecuentemente resulta en privilegios económicos que distorsionan la eficiente asignación de recursos y limitan la libre competencia, lo que se traduce en menor crecimiento y mayores costos para los consumidores. Por otra parte, los esfuerzos y recursos que las empresas dirigen a cortejar al gobierno de turno son recursos que de lo contrario hubiesen ido a la inversión productiva. En este sentido, la búsqueda de rentas no sólo merma el crecimiento sino que destruye valor. En la medida en que el éxito empresarial dependa más de las decisiones de un ente burocrático, y menos del esfuerzo, el dinamismo y la creatividad del empresariado, mayores serán los costos en términos de crecimiento.

Más allá del costo en términos de crecimiento, la búsqueda de rentas tiende a asociarse con mayor corrupción, ya que el cortejo no siempre ocurre dentro de los mecanismos legales preestablecidos sino de forma oculta, «por debajo de la mesa», de tal manera que ambas partes salen beneficiadas en detrimento de la sociedad.

Por otra parte, en presencia de una renta volátil, cuya magnitud a lo largo del tiempo es incierta, el impacto adverso de la discrecionalidad sobre el crecimiento se magnifica exponencialmente. Los mismos incentivos que promueven el clientelismo y la búsqueda de rentas dificultan la adopción de una visión de largo plazo en el diseño de políticas públicas, particularmente el ahorrar en momentos de precios altos para tener cómo preservar el gasto en períodos de precios bajos. La intensa competencia por la apropiación de la renta, tanto entre los agentes privados como entre los partidos políticos, da origen al *problema dinámico de los comunes*, según el cual si cada agente no hace uso de los recursos en un momento de auge no hay garantía de que otro agente no se los apropie, dada la indefinición de los derechos de propiedad, independientemente de la eficiencia o equidad del gasto.[19]

Tanto la búsqueda de rentas como el clientelismo generan mayor dependencia de los ciudadanos del Estado. El sector privado, en vez de servirle de contrapeso al Estado, se torna parasitario mientras que los ciudadanos, en lugar de ser contralores del Estado, se convierten en dependientes.[20] Esta dependencia de los ciudadanos del Estado y del Estado de una renta, que por definición no es trabajada, tiende a denominarse rentismo. Sin embargo, rentismo discrecional sería un término más apropiado, ya que, más que la renta per se, es el uso discrecional de la misma por parte del gobierno de turno lo que genera un conjunto de incentivos perversos. Cabe resaltar que el rentismo discrecional tiende a ser poco equitativo al favorecer a aquellos sectores cercanos al gobierno o con mayores recursos y mejor capacidad de organizarse para promover sus intereses.

Evidentemente, la institucionalización del rentismo discrecional redefine la relación ciudadano-Estado, consolidándose lo que denominaremos el contrato fiscal rentista.

19 Para un estudio del problema dinámico de los comunes, véase Cárdenas y Partow (1998).

20 Naím y Francés (1995).

1.3.4. El contrato fiscal rentista

Por contrato fiscal entendemos todos los mecanismos asociados a la recaudación de ingresos, a la asignación del gasto y a la ejecución del mismo, así como las visiones positivas y normativas sobre las cuales se basan dichos mecanismos. Hasta hace poco las discusiones sobre reformas tributarias se habían centrado en el tema de la eficiencia.[21] El objetivo era promover un adecuado financiamiento del Estado sin generar mayores distorsiones en la economía. Siguiendo esta línea de argumentación, el acceso a abundantes recursos naturales debería facilitar el desarrollo permitiéndole al Estado financiar un mayor número de bienes y servicios públicos sin necesidad de recurrir a impuestos distorsionantes.

Sin embargo, una rama reciente de la literatura ha empezado a cuestionar este enfoque. En particular, se ha comenzado a reconocer que la eficiencia con la que se gastan los recursos no es independiente de cómo los mismos son recaudados.[22] Según esta, aún incipiente, rama de la literatura del desarrollo, la recaudación de impuestos, más allá de generar recursos para financiar el gasto público, refleja —y a su vez determina— la relación entre el agente recaudador (el Estado) y los agentes que pagan los tributos (los ciudadanos). Al implicar un traspaso de recursos de los ciudadanos al Estado, el proceso de recaudación incentiva a los contribuyentes a exigir algo a cambio; por una parte, más representación y rendición de cuentas en las decisiones de gasto y, por otra, mejores servicios y bienes públicos. Se genera, además, un interés compartido por el crecimiento económico, ya que una población más próspera producirá mayores ingresos y, por lo tanto, mayor capacidad de recaudación al Estado.[23]

La existencia de una renta petrolera en el contexto de una institucionalidad débil redefine la relación ciudadano-Estado. En vez del Estado de-

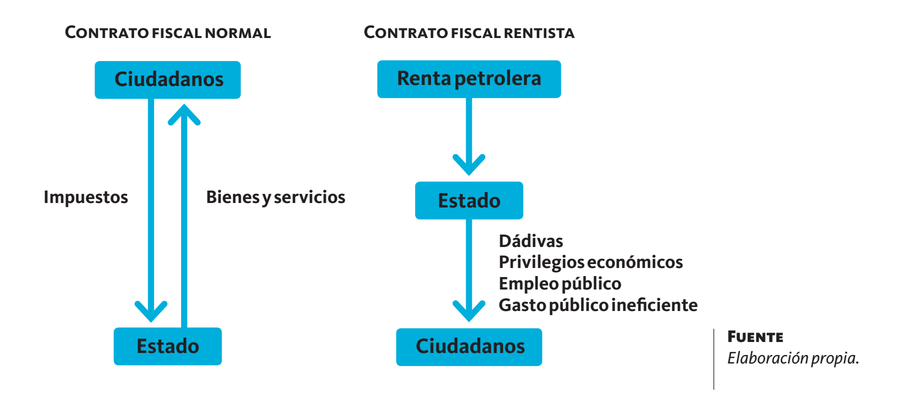
21 Pritchard (2010).

22 Bräutigam et al. (2008).

23 La hipótesis según la cual la recaudación de impuestos puede tener un impacto directo sobre la organización del Estado y su desempeño tiene una larga trayectoria en la literatura relacionada con la formación del Estado y, particularmente, con la evolución de la democracia representativa (Tilly, 1975, y Levi, 1989). Según esta literatura, la democracia representativa es producto de un proceso gradual mediante el cual los monarcas del viejo continente, involucrados siempre en innumerables guerras, fueron concediendo derechos a sus súbditos a cambio de dinero y servicio militar. De este lado del Atlántico, uno de los detonantes de la Revolución Americana en el siglo XVIII fue el rechazo a los intentos del parlamento británico de imponer impuestos sin consultar previamente a los pobladores de las colonias. El rechazo que generó dicho atropello quedó plasmado en la frase «ningún impuesto sin representación» (*no taxation without representation*).

pender de los ciudadanos mediante el cobro de impuestos, el Estado es receptor y al mismo tiempo distribuidor de la renta petrolera. La relación bidireccional que caracteriza a las democracias modernas se convierte, en presencia de la renta, en una relación unidireccional: del Estado hacia los ciudadanos (figura **1.4**).

Figura 1.4. Contrato fiscal normal y contrato fiscal rentista



Fuente
Elaboración propia.

Esta relación necesariamente tiñe la concepción que los ciudadanos desarrollan acerca de sus deberes, las obligaciones del Estado ante la sociedad, así como la relación entre el trabajo y el bienestar individual. El bienestar individual se divorcia del esfuerzo propio y pasa a ser un derecho que corresponde por ser ciudadano de un país petrolero. El Estado, por su parte, al ser el que administra la riqueza petrolera, es responsable de garantizar el bienestar, y su legitimidad se basa en la distribución de la renta. Surge así el Estado paternalista.

Desde el punto de vista del individuo, siempre y cuando el Estado cumpla, es una relación sumamente cómoda pues lo releva de cualquier responsabilidad con respecto a su desempeño, su entorno e incluso su propia superación.[24] Irónicamente, aunque la existencia de una renta aumenta las exigencias por parte de la población, la dependencia de los ciudadanos del Estado limita la autonomía de los ciudadanos y, por lo tanto, su capacidad de exigir rendición de cuentas. Esto le brinda al Estado, y en específico a los partidos o líderes que lo controlan, un enorme poder al permitirle ma-

24 Di Tella *et al.* (2007).

nipular a conveniencia esta dependencia, concediendo o negando renta a cambio de apoyo o sumisión, debilitando aún más la institucionalidad. El marco de incentivos que resulta se traduce en un uso poco eficiente y poco equitativo de la renta petrolera, distribuyéndose a través de dádivas, subsidios distorsionantes y regresivos, privilegios económicos, una nómina pública abultada, corrupción y, en general, un gasto público ineficiente.

La materialización de un contrato fiscal rentista naturalmente estará determinado por el grado de dependencia del petróleo que tenga la economía. Mientras más dependiente sea la economía de la exportación petrolera, más posibilidades hay de que se consolide un contrato fiscal rentista. Por otra parte, la sostenibilidad del contrato, es decir, la capacidad de cumplir efectivamente con las expectativas de la población, dependerá de la tendencia y volatilidad de la renta.

1.3.5. Contrato fiscal rentista, tendencia, trayectoria y volatilidad

En el contexto de una renta con tendencia creciente, se hace viable la estabilidad política y económica con base en la distribución de la renta. En este escenario, la distribución de la renta es un juego de suma positiva, es decir, si bien unos reciben más que otros, todos pueden recibir (figura **1.5**, cuadrante **1**). Con una renta creciente las expectativas de los diferentes sectores se pueden cumplir a pesar de que con frecuencia éstas sean incompatibles. El empresariado recibe protección, el trabajador recibe salarios altos, el sector público crece y la población en general recibe subsidios generalizados y una economía en auge financiada por la renta petrolera. Las restricciones presupuestarias que le imponen disciplina a toda acción humana no son vinculantes con una renta creciente, por lo que la necesidad de demandar eficiencia pierde todo sentido. En el ámbito político, la negociación le cede el paso a la compra de consensos. En este contexto, las expectativas de la población son crecientes y los incentivos de los gobiernos de turno apuntan hacia un modelo de desarrollo sustentado en la renta petrolera, consolidándose en el tiempo un contrato fiscal rentista.

En el contexto de una renta decreciente, por el contrario, la asignación de la renta es un juego de suma negativa, es decir, la sociedad como un todo pierde, aunque unos pierden más que otros. Las restricciones presupuestarias y políticas son vinculantes, por lo que se generan incentivos para la efi-

ciencia y para la adopción de un modelo de desarrollo independiente de la renta. Sin embargo, la consolidación de un modelo no-rentista dependerá de la trayectoria andada (figura **1.5**, cuadrante **2**).[25]

De haberse consolidado previamente un contrato fiscal rentista, el cambio de modelo requerido por una renta decreciente puede venir acompañado de inestabilidad política, ya que no se habrán desarrollado los mecanismos que permitan asumir, de una manera que se perciba como políticamente legítima, las restricciones que esto implica y, al mismo tiempo, que mejoren la equidad y eficiencia económica.[26] En este contexto, se crea una brecha entre las expectativas de la población y la capacidad del Estado para cumplirlas. Si el proceso de adaptación tiende, además, a profundizar la desigualdad y la exclusión, la legitimidad de todo el sistema puede verse gravemente cuestionada.

La volatilidad de la renta introduce un grado de incertidumbre adicional al modelo. En el contexto de una renta creciente, el juego sigue siendo suma positiva en promedio, pero con retornos volátiles. En períodos de auge el gobierno de turno tiende a potenciar los errores del modelo rentista, creyendo erróneamente que los precios no pueden caer. En períodos de precios bajos, el gobierno se endeuda creyendo que los precios volverán a subir, lo que no siempre ocurre en el tiempo previsto. Los ciclos de auge y caída se traducen en un ciclo de expectativas generadas y frustradas, sin embargo, siempre y cuando el período de caída sea corto, seguirá habiendo incentivos para continuar el modelo rentista (figura **1.5**, cuadrante **3**).

En cambio, de ser prolongada la tendencia a la baja, los incentivos varían; el juego, como vimos, es suma-negativa, pero con costos mucho más altos en términos de crecimiento dado el impacto adverso de la volatilidad macroeconómica. Las restricciones políticas y económicas son vinculan-

25 En la literatura, esto se conoce como dependencia de la trayectoria. De dónde se viene condiciona la trayectoria a seguir. No debe confundirse este concepto con determinismo histórico puro, según el cual el pasado determina el presente. La dependencia en la trayectoria es menos categórica, todas las posibilidades están abiertas, pero algunas tienen mayores probabilidades de ocurrir que otras de acuerdo con la trayectoria andada.

26 En ningún momento hemos hecho referencia al efecto de la renta sobre el sistema político adoptado (Haber y Menaldo, 2010, y Ross, 2009). En este sentido, la evidencia empírica no es concluyente, es decir, no hay evidencia robusta de que la abundancia en recursos se asocia o con mayor autoritarismo o con mayor democracia. Las ideas aquí planteadas aplican tanto para países democráticos como para países autoritarios, ya que ambos pueden caracterizarse por un contrato fiscal rentista.

tes, sin embargo, su impacto varía con el ciclo de precios del petróleo. Los repuntes en los precios tienden a verse como un cambio de tendencia más que como un repunte temporal, lo que dificulta la implementación de reformas. En general, los incentivos están dados para postergar las reformas lo más posible, en espera de que la tendencia cambie. Al igual que con una renta creciente y volátil, se generan ciclos de expectativas creadas y frustradas, sin embargo, con cada ciclo, la brecha entre las expectativas de la población y la realidad se ensancha. Ello puede traducirse en una socavación de la legitimidad del sistema y en mayor conflictividad política (figura **1.5**, cuadrante **4**). Lo anterior se puede resumir en una matriz que incluye las combinaciones de tendencia en el crecimiento de la renta y la volatilidad, como se muestra en la figura **1.5**.

FIGURA 1.5. Tendencia, volatilidad e incentivos



FUENTE
Elaboración propia.

1.4 Mecanismos institucionales y sus implicaciones de políticas públicas

El análisis de los mecanismos institucionales sugiere que cualquier propuesta dirigida a mejorar el manejo de los recursos petroleros debe comenzar por limitar el rentismo discrecional. Por otra parte, debe romper con la unidireccionalidad del contrato fiscal rentista y fomentar una sana relación contribuyente-Estado, en la cual el Estado dependa de los ciudadanos. ¿Qué

implica esto en la práctica? ¿Cuál es el papel del petróleo en este nuevo contrato fiscal? ¿Cómo hacer consistente una cuantiosa renta petrolera en manos del Estado con un contrato fiscal moderno?

Ciudadanos como dueños de la renta petrolera

El ingreso fiscal petrolero debe ser percibido, tanto por el Estado como por los ciudadanos, como una contribución de los ciudadanos, legítimos dueños de los recursos petroleros, al Estado. Así como los ciudadanos pagan impuestos sobre su ingreso laboral, también deberían pagar impuestos sobre su ingreso petrolero. En la medida en que los venezolanos se consideren contribuyentes, exigirán un uso más equitativo y eficiente de la renta petrolera, en lugar de sentirse agradecidos y endeudados con un gobierno que reparte dádivas.

En este sentido, una alternativa sería entregar la totalidad del ingreso petrolero a los ciudadanos en partes iguales y luego proceder a cobrar impuestos. Sin embargo, los costos de implementación de dicho mecanismo pueden resultar prohibitivos, sobre todo en un país donde aún no se acostumbra a pagar impuestos. La alternativa que presentamos en el capítulo 3 mantiene el espíritu de esta propuesta, pero resulta mucho más eficiente.

Expectativas estables y consistentes con la capacidad del Estado de cumplirlas

Deben evitarse distanciamientos extremos entre las expectativas de la población y la capacidad de respuesta del Estado. Para ello es indispensable estabilizar el ingreso fiscal petrolero, de manera que el Estado no se vea obligado a defraudar las expectativas que generó en épocas de precios altos. Un nuevo contrato fiscal debe basarse en metas concretas y viables con un gasto sostenible. Generar falsas expectativas, si bien puede ayudar a ganar elecciones, siembra las semillas de una futura frustración. A diferencia del ingreso petrolero, que así como puede subir puede bajar bruscamente, las expectativas tienden a ser más rígidas hacia abajo, por lo que una economía que sigue los vaivenes del mercado petrolero es fuente inagotable de frustraciones.

Transparencia, transparencia y más transparencia

La transparencia es fundamental para que los ciudadanos puedan ejercer su responsabilidad de contralores del Estado en lo concerniente a las decisiones de explotación y uso de los recursos petroleros. Para ello es

necesario promover reglas claras y transparentes que delimiten estas decisiones y hacer pública de manera oportuna toda la información requerida para una auditoría independiente. Por otra parte, debe promoverse el fortalecimiento de organizaciones de la sociedad civil, independientes del Estado, con capacidad para actuar con base en esta información y exigir rendición de cuentas. Sorprendentemente en Venezuela, a pesar de la preponderancia del petróleo en la economía nacional, aún son pocas las organizaciones de la sociedad civil enfocadas en el tema petrolero. Iniciativas como Extractive Industry Transparency Initiative (EITI) o el Natural Resource Charter (NRC) pueden servir de apoyo en esta labor.[27]

La transparencia debe conducir, además, a crear expectativas consistentes con la capacidad del Estado de responder. En la actualidad los venezolanos basan sus expectativas en una supuesta riqueza infinita cuya verdadera magnitud es en realidad bastante limitada. Todo venezolano debe, no sólo conocer, sino poder conceptualizar la magnitud de los recursos con los que cuenta el país. Los órdenes de magnitud de la renta petrolera se prestan a la percepción de que los recursos son ilimitados puesto que el punto de comparación para un ciudadano es su ingreso personal y, en relación con esto, sin duda alguna, la totalidad de la renta petrolera es abrumadora, incluso inconcebible. En este caso, sus expectativas siempre serán defraudadas ya que las crea con base en un Estado con inmensos recursos. Una manera de lograr transmitir la información no sólo de forma transparente, sino también de forma conceptualizable, es hablar del ingreso petrolero per cápita por día. Por ejemplo, de haberse distribuido la totalidad de la renta petrolera el año 2011, cada ciudadano venezolano hubiese recibido alrededor de 6 dólares por día.[28]

1.5 Maldición, instituciones e inconsistencia dinámica

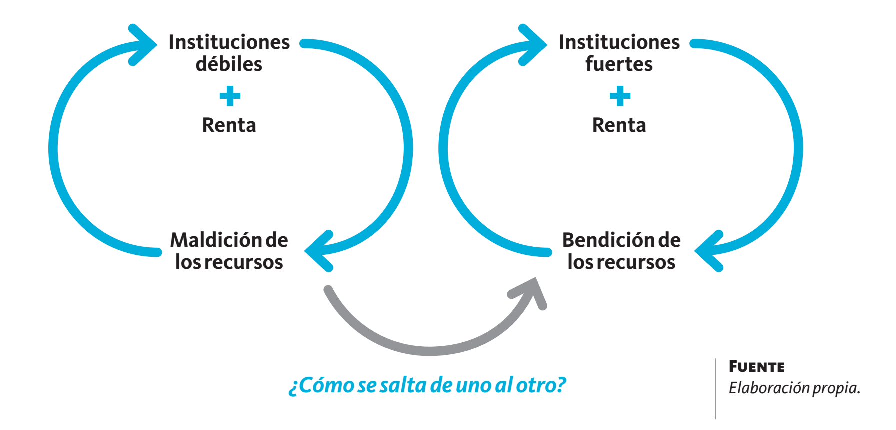
Según lo expuesto, la existencia de una cuantiosa renta en el contexto de una institucionalidad débil hace más probable la materialización de una maldición dada la discrecionalidad en el manejo de la renta. A su

27 *Extractive Industry Transparency Initiative*: http://eiti.org; *Natural Resource Charter*: http://www.naturalresourcecharter.org.

28 Cálculos propios con base en cifras oficiales de los aportes a la nación (Informe de Gestión de PDVSA 2012) y población (Instituto Nacional de Estadística, INE).

vez, el manejo discrecional de la renta le brinda al Estado, y en particular a los partidos que lo controlan, un enorme poder frente a los ciudadanos, lo cual tiende a debilitar aún más las instituciones. En efecto, se genera un círculo vicioso ilustrado en la figura **1.6**. En presencia de una institucionalidad fuerte, en cambio, una cuantiosa renta se traduce en un mejor desempeño económico, legitimando y consolidando las instituciones. ¿Implica esto que países con una institucionalidad débil efectivamente están condenados? ¿Se puede saltar de un círculo a otro?

Figura 1.6. Círculo vicioso - Círculo virtuoso



Fuente
Elaboración propia.

De nuestro análisis queda claro que la maldición no se debe al recurso per se, sino al uso que se le dé a la renta generada. Por lo tanto, la solución necesariamente pasa por modificar el uso de los ingresos petroleros, fomentando una asignación más eficiente y equitativa de los mismos que permita evitar los problemas económicos e institucionales arriba planteados. El problema está en que cualquier propuesta que vaya en esta dirección es poco creíble debido, como vimos, al marco de incentivos que genera la discrecionalidad en el uso de la renta. En este sentido, toda propuesta es susceptible a lo que en economía se denomina inconsistencia dinámica, refiriéndose a una desviación de una trayectoria previamente trazada y considerada óptima inicialmente. Se dice que existe una inconsistencia dinámica cuando la aplicación de una política, considerada óptima inicialmente para el decisor y la colectividad, conduce a una situación futura en que la continuación de esa política ya no es óptima para el decisor, aunque continúe siéndolo para la colectividad.

Aplicado al tema que estamos analizando, el gobierno de turno puede prometer un manejo austero y responsable de los auges petroleros para lograr una deseable estabilidad macroeconómica que permita estimular la inversión con visión de largo plazo. Sin embargo, al materializarse el auge, los costos políticos de ahorrar o los dividendos asociados al gasto llevan a modificar la política trazada, por lo que no se logra el objetivo planteado: la estabilidad macroeconómica.[29]

La experiencia de Venezuela con diferentes tipos de fondos de estabilización ilustra vívidamente la inconsistencia dinámica que se presenta en este tipo de mecanismos (recuadro **1.1**). Lo mismo ocurre con la búsqueda de rentas y el clientelismo. El gobierno de turno puede prometer asignar los ingresos petroleros con base en criterios de eficiencia o equidad, sin embargo, al enfrentar elecciones, difícilmente dejará de aprovechar las ventajas que el uso discrecional de esos recursos le proporciona frente a factores de oposición.[30] El problema de inconsistencia dinámica es aún mayor si consideramos que la asignación de la renta genera un tejido de intereses dispuestos a proteger a toda costa el continuo flujo de dichos ingresos.

Los ciudadanos, por su parte, reconocen este problema, especialmente si la experiencia lo ha validado una y otra vez. Ello conduce a una falta de credibilidad por parte de los ciudadanos hacia cualquier política dirigida a limitar la distribución de la renta petrolera para promover la eficiencia o la equidad, como lo sería por ejemplo la creación de un fondo de ahorro y estabilización o la reducción del subsidio a la gasolina. Esta falta de credibilidad obstaculiza desde un inicio la implementación de cualquier reforma, independientemente de lo que pueda ocurrir en un futuro. ¿Qué alternativas hay?

29 Otro ejemplo de inconsistencia dinámica lo encontraremos en el capítulo 4 en relación con los contratos de exploración y producción. Inicialmente, antes de que la operadora realice las inversiones, el gobierno promete estabilidad en las condiciones fiscales. Una vez realizadas las inversiones, al gobierno le conviene aumentar la carga fiscal puesto que las inversiones son irreversibles. Esto supone un serio problema de credibilidad en las promesas del gobierno.

30 Este cambio de trayectoria no debe tomarse como un juicio de valor moral o de incapacidad. Partiendo de una visión perfectamente altruista de los partidos, todo partido que compite por el poder lo hace porque cree que puede generar mayor bienestar para la población. No estar en el poder o perderlo, limita esta posibilidad. Como estar o permanecer en el poder es una prioridad, son pocas las limitaciones que los partidos se autoimponen.

Recuadro 1.1. Inconsistencia dinámica: caso Venezuela

En 1974 se creó el Fondo de Inversiones de Venezuela (FIV), transformado en 2001 en el Banco de Desarrollo Económico y Social de Venezuela (BANDES), mientras que en 1998 se creó el Fondo de Inversión y Estabilización Macroeconómica (FIEM), que en el 2003 se convirtió en el Fondo de Estabilización Macroeconómica (FEM). Ambos fondos fueron creados con el propósito de lograr un uso más racional de los ingresos petroleros. Sin embargo, no sólo fracasaron en el intento, sino que incluso fueron perjudiciales al empeorar la transparencia en el manejo de los recursos petroleros.[A]

Al asumir la presidencia en marzo de 1974, año en que Venezuela vivía una abundancia sin precedentes, producto del embargo petrolero en 1973-1974 y la subsiguiente restricción de la oferta por parte de los países miembros de la OPEP, el presidente Pérez afirmó que administraría la riqueza «con criterio de escasez». En junio de 1974 se crea mediante decreto el FIV, un fondo de ahorro e inversión adscrito a la Presidencia de la República, cuyo objeto era «la realización de colocaciones e inversiones rentables en el exterior que propendan a la preservación del valor de sus activos...».[B] La regla de acumulación consistía en ahorrar un 50% del total de los ingresos provenientes de los impuestos sobre la explotación del petróleo y del gas, inclusive el impuesto sobre la renta. Aparte de algunas restricciones, el fondo tenía libre albedrío en el uso del capital, siempre y cuando las decisiones fuesen aprobadas por nueve de los quince miembros de la asamblea general. Ello garantizaba total control del fondo por parte del Ejecutivo, puesto que al menos nueve de los miembros eran nombrados directamente por el Presidente. Adicionalmente, el directorio ejecutivo, compuesto por cinco directores, era nombrado en su totalidad por el presidente de la República. El resultado fue que no sólo se dilapidaron los excedentes petroleros sino que, además, se incurrió en una enorme deuda externa que hizo inviables las finanzas públicas y obligó a una serie de ajustes contractivos. Las cifras muestran que el FIV no tuvo mayor éxito como fondo de inversión. En sus primeros diez años de existencia obtuvo un rendimiento negativo promedio de -2.0%.[C]

A Para una evaluación cuantitativa de la naturaleza procíclica de la política fiscal en Venezuela, ver Carlos Hernández Delfino (1997). «El ciclo de expansión y recesión en los programas de ajustes: una nota sobre el caso venezolano», en Luis E. Rivero (editor), *Fondos de estabilización macroeconómica*.

B Gaceta Oficial n.° 30. 430 de 21-6-1974.

C Cálculos propios con base en cifras oficiales del FIV.

El FIEM, adscrito al Banco Central de Venezuela (BCV), se creó en 1998 por ley especial. El objeto del FIEM debía ser «procurar que las fluctuaciones del ingreso petrolero no afecten el necesario equilibrio fiscal, cambiario y monetario del país».[D] Se estableció una regla automática para el ahorro según la cual el exceso de ingreso fiscal petrolero sobre el promedio de los últimos cinco años se debía aportar al fondo. Los aportantes al fondo eran tres: el gobierno central, las gobernaciones y alcaldías, y Petróleos de Venezuela (PDVSA). Debido a que el fondo era únicamente de estabilización y no de ahorro se estableció un límite máximo a ser acumulado en el fondo definido por el 80% del promedio de ingresos petroleros de los cinco años inmediatamente precedentes. La regla de retiros era a la inversa de la de ahorro y permitía retirar el déficit de ingreso fiscal petrolero con respecto al promedio de los últimos cinco años, con un límite máximo de las dos terceras partes de los recursos acumulados en el fondo para ese momento.

A menos de un año de su creación la ley que estableció el fondo fue modificada. Se cambió la regla de ahorro para basarla en un precio promedio del petróleo de 9 dólares por barril, en lugar del promedio de los últimos cinco años, y se le dio completa discrecionalidad al Ejecutivo en el uso de los recursos del fondo al suspender todas las limitaciones contenidas en la ley en cuanto a los retiros del fondo por los próximos cinco años. Las obligaciones del gobierno central en relación con los aportes fueron flagrantemente violadas, e incluso la Comisión de Contraloría de la Asamblea Nacional dictaminó que hubo malversación en cuanto a los aportes al fondo durante el año 2001. El gobierno central no sólo dejó de hacer los aportes que le correspondían por ley, sino que se apropió indebidamente de los que debía ejecutar por cuenta de las gobernaciones y alcaldías. Luego se hicieron nuevas modificaciones, se volvió a la regla de ahorro original basada en el promedio de ingresos de los últimos cinco años y se suspendieron los aportes desde el último trimestre de 2001 y durante los años fiscales 2002 y 2003. En total, entre su creación en noviembre de 1998 hasta abril de 2003, el fondo sufrió cinco modificaciones hasta ser reemplazado por el FEM.[E] Todos los cambios implicaban menor ahorro y mayor discreción en los retiros. Hoy en día las contribuciones al FEM son condicionadas a la existencia de un superávit fiscal, con lo que efectivamente se garantiza que no se harán más aportes.

D Decreto n.° 2.991 de 4-11-1998.

E Las cinco modificaciones fueron publicadas en la gacetas oficiales de la República Bolivariana de Venezuela n.° 36.722 de 14-6-1999, n.° 37.308 de 22-10-2001, n.° 37.547 de 11-10-2002, n.° 37.604 de 7-1-2003 y n.° 37.665 de 4-4-2003.

Luego de ahorrar más de 6 mil millones de dólares para 2001, cabe decir en años en los que no se justificaba mayor ahorro debido a los bajos precios del petróleo, el fondo fue vaciado con relativa rapidez, dejando de recibir aportes a partir de 2003. Hoy en día el fondo cuenta con dos millones de dólares, en un entorno de altos precios del crudo que ha llevado el ingreso fiscal petrolero a su nivel histórico más elevado. Cabe además destacar que el ahorro inicial vino acompañado de mayor endeudamiento por parte del gobierno a altas tasas, es decir, se ahorró en el fondo cuando no tocaba y se gastó lo ahorrado cuando se debió ahorrar, por lo que el FIEM/FEM pudiese considerarse más bien como un fondo procíclico más que de estabilización (ver figura **A**).

Figura A. Precio por barril y capital ahorrado en el FIEM/FEM

Millones de dólares

Dólares/Barril

Capital ahorrado (eje izquierdo)

Precio promedio por barril cesta venezolana (eje derecho)

Fuente
Cálculos propios con base en datos oficiales del BCV y del Ministerio del Poder Popular de Petróleo y Minería.

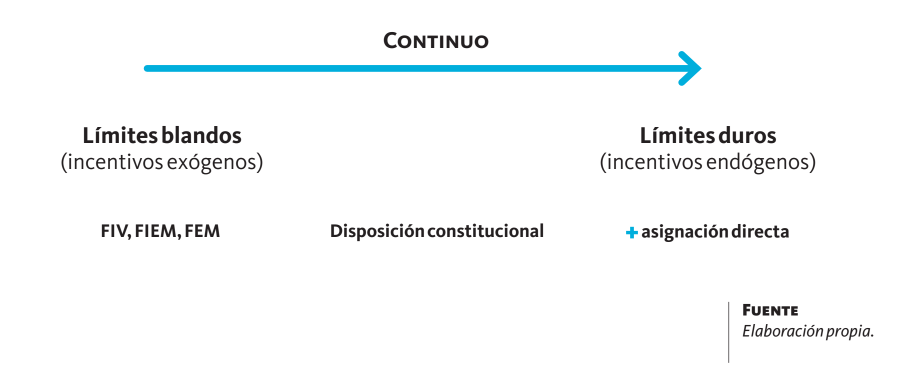
1.5.1. Limitaciones a la discrecionalidad

La inconsistencia dinámica se resuelve con la implementación de mecanismos creíbles que comprometan al gobierno de turno a cumplir las políticas trazadas y que, en efecto, limiten su discrecionalidad. Naturalmente, la adopción de este tipo de mecanismos requiere de gran voluntad política, ya que el gobierno de turno cede grados de libertad reconociendo

su vulnerabilidad ante un cambio de circunstancias (ej. un auge petrolero, un año electoral, etc.). Sin embargo, en presencia de una institucionalidad débil, estos mecanismos sólo son creíbles cuando una violación de los compromisos adquiridos acarrea un alto, ineludible e inmediato costo para el gobierno. En lo que sigue, proponemos la clasificación de los límites a la discrecionalidad a lo largo de un continuo con base en los incentivos que estos límites generan.

Acá nos referiremos a limitaciones formales a la discrecionalidad, es decir, aquellas que pueden legislarse. Planteamos que las limitaciones formales constituyen un continuo, desde limitaciones que denominaremos blandas, que requieren de algún mecanismo exógeno que genere los incentivos para que se cumplan (ej. una institucionalidad fuerte), a limitaciones que denominaremos duras, que no necesitan de ningún mecanismo externo para que se incentive su cumplimiento, puesto que la misma limitación, al modificar la relación costo-beneficio de su acatamiento, crea los incentivos requeridos. En efecto, los incentivos son generados endógenamente (figura **1.7**).

Figura 1.7. Continuo de límites formales a la discrecionalidad



Fuente
Elaboración propia.

Siguiendo con el ejemplo de ahorro y estabilización, ejemplos de límites blandos incluyen los diversos fondos que ha tenido Venezuela a lo largo de su historia, los cuales en su concepción no necesariamente estaban errados, pero que en la práctica no lograron los objetivos planteados ya que su modificación no imponía ningún costo. Como observamos en la primera sección de este capítulo, los fondos macroeconómicos suelen ser percibidos como

una solución idónea a los problemas de volatilidad y enfermedad holandesa; sin embargo, de poder modificarse de manera relativamente sencilla sus reglas o simplemente ignorarse, los mismos no resuelven el problema de inconsistencia dinámica, por lo que resultan inútiles o incluso perjudiciales al hacer menos transparente y más discrecional el uso de los fondos ahorrados. Un fondo que no modifique los incentivos de los actores políticos tendrá poca efectividad.

La creación de un fondo mediante disposición constitucional se puede considerar una limitación más *dura*, debido a que aumenta los costos de cualquier modificación, es decir, una vez creado, cualquier cambio requiere de un mayor esfuerzo, lo que actúa como un desincentivo para que el gobierno de turno pretenda modificarlo. Sin embargo, una reforma constitucional, una reinterpretación de la Constitución o simplemente la violación de la misma, en especial para propósitos populistas, no es inusual, particularmente por parte de gobiernos autoritarios que han comprometido la separación de poderes.

Avanzando en el continuo de las limitaciones duras se encuentran algunos mecanismos de asignación directa, los cuales pueden asumir diversas modalidades, unas más efectivas que otras. Las limitaciones formales, combinadas con algún tipo de asignación directa, cumplen con el requisito de generar incentivos endógenamente al imponerle un costo político a su modificación. Alaska presenta una experiencia interesante con la implementación de un fondo de ahorro (recuadro **1.2**).

Recuadro 1.2. Ahorro y entregas directas: caso Alaska

El Fondo Permanente de Alaska fue creado mediante una reforma de la Constitución del estado en 1976, según la cual al menos el 25% de todos los ingresos petroleros y mineros serían depositados en el fondo para ser invertidos en instrumentos financieros designados por ley con el objeto de generar un ingreso. La reforma constitucional fue necesaria pues la Constitución, basada en el principio de la unidad del tesoro, prohibía expresamente la creación de fondos separados. Este obstáculo inicial, que significó la necesidad de una reforma constitucional, se ha transformado

en una ventaja en el mediano y largo plazo pues le ha dado una gran solidez institucional a la asignación de ingresos al fondo que no puede ser alterada mediante una reforma legislativa. Pero no todo estaba claro. Luego de la creación del fondo se dio un arduo debate público que se prolongó por más de tres años sobre cuáles debían ser los objetivos y la forma de manejo del fondo.[A] Existían básicamente dos posiciones en cuanto a los objetivos, que podrían caracterizarse como: desarrollo económico y «cuenta de ahorro».

Los proponentes del objetivo de desarrollo económico concebían el fondo como un banco de desarrollo que financiara proyectos que permitieran diversificar la economía hacia los recursos renovables, corrigiendo así la falta de capital provista por el sistema financiero privado. Con base en una serie de estudios realizados por consultores de primera línea, se concluyó que la falta de capital para atender ciertos sectores no se debía a la escasez de recursos sino a problemas estructurales que, de no ser resueltos previamente, supondrían que cualquier aporte económico tendría poca posibilidad de éxito y una alta probabilidad de pérdida del capital invertido. Asimismo, se concluyó que el sector financiero privado estaba proveyendo recursos adecuados y que cualquier inyección de recursos del fondo lo que haría sería desplazar más que complementar los recursos disponibles.

El objetivo de «cuenta de ahorro» se impuso finalmente y dentro de este objetivo se hizo una clara diferenciación entre el capital del fondo y su rendimiento. El capital debía ser intocable por cualquier autoridad, ahora o en el futuro, y ser invertido para generar un rendimiento. El rendimiento del fondo estaría disponible para ser asignado por disposición legislativa. La inversión del capital del fondo se haría siguiendo la «regla del inversionista prudente»,[B] privilegiando ante todo la seguridad del capital y, dentro de esta seguridad, obteniendo el mejor rendimiento posible en el mediano y largo plazo. El tipo de inversiones permitidas quedó definido de manera estatutaria por la Legislatura. De acuerdo con estos criterios, la

A Para un recuento detallado de este interesante debate, ver Rural Research Agency (1986). *Alaska's Permanent Fund: Legislative History, Intent and Operations*, y Joan Kasson (1986). «The Creation of the Alaska Permanent Fund: A Short History», *The Trusstee Papers*, Vol. 5, Alaska Permanent Fund.

B Esta regla se ha venido desarrollando desde el siglo XIX y no tiene una definición única sino más bien consiste en la aplicación de una serie de criterios de sana gerencia financiera. En los estatutos del directorio del Fondo esto se manifiesta como: «... al realizar las inversiones el directorio debe ejercer el juicio que un inversionista institucional ejercería en cuanto a prudencia, discreción e inteligencia al manejar grandes inversiones confiadas a él, no con respecto a especular sino con respecto a la colocación permanente de los fondos, considerando su probable seguridad y probable rendimiento».

Legislatura de Alaska creó, en 1980, la Corporación del Fondo Permanente de Alaska para manejar los recursos del Fondo Permanente. Esta corporación es un ente del estado, independiente de los poderes Ejecutivo y Legislativo, con su propio directorio, y rinde cuentas al poder Legislativo y al público en general. La idea fue separar al directorio de las presiones políticas, sin aislarlo de la supervisión de los poderes públicos, y de una rendición de cuentas a los ciudadanos mediante la publicación de sus resultados auditados y una evaluación independiente de su desempeño en comparación con otros fondos a nivel nacional e internacional.[C]

En cuanto al destino del rendimiento del fondo, el gobernador Jay Hammond deseaba establecer un mecanismo que beneficiara a todos los ciudadanos y, de esta manera, promover grupos de apoyo que protegieran la integridad del fondo hacia el futuro. La recomendación de los consultores fue que los mayores beneficios para la población se derivarían de establecer alguna forma de derechos de propiedad de los ciudadanos sobre el fondo o de distribución directa de su rendimiento. Por otra parte, se resaltó la dificultad de evaluar objetiva y cuantitativamente el desempeño del fondo en cuanto a objetivos de carácter social. La conclusión fue que los objetivos del fondo debían ser claros y consistentes entre sí, de manera de permitir una evaluación del desempeño del fondo siguiendo criterios estrictamente financieros. El fondo no constituía el mecanismo idóneo para lograr los objetivos de desarrollo económico y bienestar social que, siendo perfectamente válidos, debían promoverse a través de otros órganos y programas del estado, dado que su evaluación y control pueden realizarse mejor dentro del proceso democrático de gobierno y los organismos tradicionales de control.

El rendimiento del fondo se utiliza para tres propósitos: proteger el capital del fondo contra la inflación capitalizando parte del ingreso; el pago de dividendos a cada uno de los ciudadanos de Alaska, a lo que se dedica alrededor de la mitad del rendimiento total, y otros usos determinados por la Legislatura. Para finales de 2012, el fondo tenía acumulado más de 40 millardos de dólares y se habían distribuido anualmente un promedio de 1.105 dólares por residente entre 1982, año en que se hizo la primera entrega, y 2012.[D] En los últimos años los ingresos por rendimiento del fondo han superado, en promedio, el ingreso fiscal petrolero.

C El directorio está constituido por seis miembros: cuatro personas de reconocida competencia en el área financiera y gerencial, nombradas por el Gobernador por períodos escalonados de cuatro años; el comisionado de Hacienda y otro miembro del Gabinete escogido por el Gobernador. El directorio contrata a un director ejecutivo que lleva la operación día a día del fondo.

D Cifras provenientes de la página oficial del fondo: http://www.pfd.state.ak.us.

Al mitigar problemas de inconsistencia dinámica, los mecanismos de asignación directa promueven credibilidad en las reformas. Aunado a ello, estos mecanismos pueden facilitar la implementación de reformas deseables desde un punto de vista de eficiencia y equidad, pero políticamente costosas. Irán presenta una experiencia interesante con la reducción del subsidio a la gasolina, combinando la reducción con un mecanismo de compensación directa a los hogares (recuadro **1.3**).

Recuadro 1.3. El subsidio a la gasolina y entregas directas: caso Irán

Irán, al igual que Venezuela, es un importante productor y exportador de petróleo. En promedio para esta última década los ingresos petroleros han representado el 72% de los ingresos por exportaciones y el 65% de los ingresos fiscales.[A] Las cifras equivalentes para Venezuela son 85% y 60% respectivamente, incluyendo todos los aportes hechos por PDVSA a través de gasto social y el Fondo de Desarrollo Nacional (FONDEN). Hasta finales de 2010, Irán tenía el segundo precio más bajo de la gasolina, con 0.10 dólares/litro, aventajado sólo por Venezuela. No obstante, para Irán el subsidio implicaba pérdidas superiores debido a su limitada capacidad de refinación. Es decir, no sólo dejaba de percibir ingresos por cada litro de consumo interno, sino que debía importar la mayor parte de la gasolina que consumía al precio internacional. Según la Agencia Internacional de Energía (AIE), para 2010 el subsidio a los combustibles alcanzaba 40.92 millardos de dólares anuales.[B] Si se incluyen los subsidios al gas y la electricidad, el monto supera los 80 millardos de dólares (33% más que el ingreso petrolero total de Venezuela para 2010). En total, según el gobierno del presidente Mahmud Ahmadinejad, el gobierno gastaba entre 90 y 100 millardos de dólares anuales en subsidios, incluyendo los destinados a alimentos. A finales de 2010 Irán implementó una reforma mediante la cual eliminó o redujo significativamente la mayor parte de los subsidios al consumo, incluyendo el de la gasolina, la electricidad y los alimentos. Para algunos rubros, la eliminación del subsidio implicó un aumento en el precio de hasta veinte veces el original, mientras que para la gasolina el precio aumentó cuatro veces con miras a seguir aumentando hasta llegar a un mínimo de 90% del precio de exportación en cinco años. La reforma

A Guillaume *et al*. (2011).

B *World Energy Outlook* (2011): http://www.worldenergyoutlook.org.

logró eliminar entre 50 y 60 millardos de dólares anuales en subsidios. A diferencia de experiencias anteriores con la reducción de subsidios, tanto en Irán como en otros países, la reforma se llevó a cabo sin mayores protestas. ¿Cómo se explica la ausencia de protestas?

La reforma en Irán vino de la mano de un mecanismo de compensación para los consumidores, el cual distribuyó directamente a cuentas individuales de los hogares un 50% de los ingresos ahorrados por la reducción en los subsidios. Previo al aumento en los precios, se adelantó una campaña para lograr que la mayor parte de los hogares se inscribiesen en el mecanismo de compensación. Dada la baja tasa de bancarización en Irán, fue necesario crear 16 millones de cuentas nuevas en menos de un año, así como modernizar y expandir la red de cajeros automáticos para poder efectuar los pagos a la totalidad de la población. Inicialmente se contempló limitar la compensación a los hogares de menores recursos, no obstante, se optó por permitir la inscripción de todos los hogares dados los altos costos asociados a la focalización y al retraso que ello implicaría (al primer día de implementación de la reforma 80% de la población estaba registrada). Una vez creadas las cuentas, pero previo al aumento en los precios, se procedió a depositar la primera compensación, la cual se mantuvo congelada hasta la fecha en que se redujeron los subsidios. En efecto, antes de que ocurriera el aumento en los precios, los hogares tenían información confiable sobre su estado de cuenta y la magnitud de la compensación, lo que mitigó cualquier problema de credibilidad.

Otro 30% de lo ahorrado por la reducción en los subsidios se usó para asistir a las empresas en el proceso de ajuste a los nuevos costos de la energía, evitando así que absorbieran la totalidad del aumento de los precios. La asistencia se dirigió a aquellas empresas que se consideraban más vulnerables ante un aumento en el costo de la energía. De 12.000 empresas, 7.000 fueron seleccionadas para asistencia focalizada. Esta asistencia contemplaba préstamos a tasas de interés preferenciales para la adopción de tecnologías de producción más eficientes en consumo de energía, así como líneas de crédito para mitigar el impacto inmediato del aumento en los costos sobre el flujo de caja de las empresas, permitiéndoles distribuir el impacto a lo largo de un período de tres años. El 20% restante se destinó a ayudar al sector público, particularmente a los entes regionales y locales, a cubrir el aumento en los precios de la energía. Para finales de 2011 se estimaba que las empresas seleccionadas habían recibido entre 10 y 15 millardos de dólares en asistencia para ajustarse a los nuevos costos energéticos. Es de resaltar que la reforma iraní fue acompañada de una extensa campaña de información realizada por el gobierno.

1.5.2. Limitaciones a la discrecionalidad e instituciones

Las instituciones, como bien hemos dicho, delimitan el accionar del Estado y los agentes privados, en efecto, limitan la discrecionalidad tanto en el diseño como en la aplicación de las reglas de juego. En un contexto de institucionalidad fuerte, las limitaciones formales blandas funcionan, ya que el mismo marco institucional, ya sea por reglas formales o informales, genera los incentivos necesarios para que el gobierno se vea obligado a cumplir con la limitación establecida.

El fondo de ahorro adoptado en Noruega a partir de 1990 (Fondo de Pensiones del Gobierno de Noruega) sirve para ilustrar el punto. El ahorro en el fondo depende de un equilibrio fiscal no-petrolero. Esta regla se podría considerar blanda en el sentido de que en sí misma no genera incentivos para ahorrar. Los incentivos, sin embargo, provienen de la institucionalidad que delimita el accionar de cualquier gobierno de turno de gastar discrecionalmente los ingresos. En ausencia de esta institucionalidad la mencionada regla difícilmente funcionaría, como lo demuestra el caso del actual FEM, que sigue una regla similar basada en el déficit.

En presencia de una institucionalidad débil planteamos que los límites duros pueden actuar como sustitutos temporales de una institucionalidad fuerte. Esta premisa implica que mientras más débil es el marco institucional, mayores deben ser las limitaciones impuestas a la discrecionalidad.[31] Es cierto que países en desarrollo deberían, en teoría, obtener un mayor retorno a la inversión dado el bajo nivel de desarrollo inicial. Esto parecería justificar un mayor control por parte del gobierno de turno para invertir los ingresos petroleros. Sin embargo, países en desarrollo tienden, a su vez, a tener una institucionalidad débil, por lo que el retorno efectivo es mucho menor a lo esperado. Por lo tanto, países en desarrollo y con abundantes recursos naturales, si bien deben considerar el uso de una mayor proporción de sus ingresos a lo largo del tiempo, deben también plantearse limitaciones efectivas a la discrecionalidad del gobierno de turno en su manejo.

A continuación presentamos el mapa de decisiones y las opciones que enfrenta un país petrolero a la hora de definir el uso de sus recursos. Las consideraciones realizadas a lo largo del capítulo, tanto de los aspectos

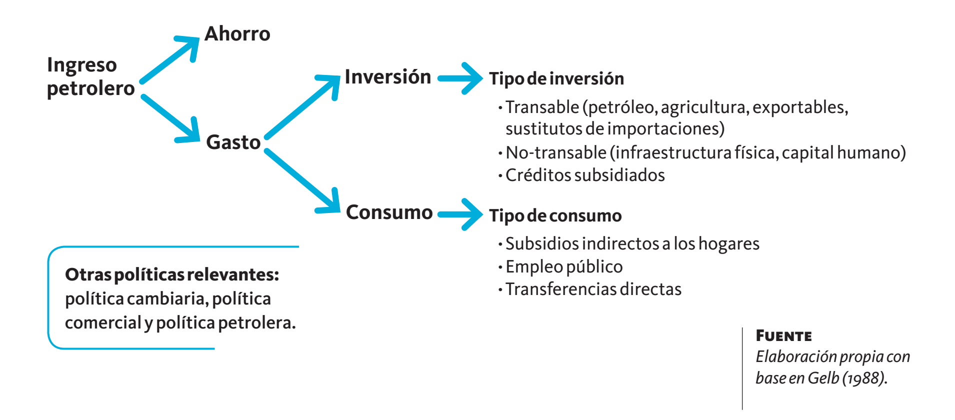
31 No debe confundirse limitaciones con inflexibilidad. Las reglas inflexibles, por lo general, terminan no cumpliéndose. La clave de una limitación creíble no está en su inflexibilidad, sino en los incentivos que genera para que se acate.

económicos como de los aspectos institucionales de la maldición, nos permitirán evaluar las diversas opciones.

1.6 Mapa de decisiones

La primera decisión que debe tomar un país petrolero al definir el uso de los recursos es cuánto ahorrar y cuánto gastar (figura **1.8**). Establecido el monto a gastar, toca especificar el énfasis del gasto, ya sea inversión o consumo. Por último, una vez precisadas las proporciones que se dirigirán a inversión y consumo, es necesario definir el tipo de inversión y el tipo de consumo. Las decisiones a lo largo de este mapa dependerán, a su vez, de otras políticas relevantes, como la cambiaria, la comercial y la petrolera, sobre las cuales ya hemos mencionado algunas recomendaciones. A continuación analizamos cada uno de los nodos en el mapa de decisiones.

Figura 1.8. Mapa de decisiones



Fuente
Elaboración propia con base en Gelb (1988).

1.6.1. Decisión ahorro-gasto

Elevados índices de pobreza, altas tasas de retorno a la inversión doméstica, así como altas primas al endeudamiento externo, justifican usar una mayor proporción de la renta petrolera. De no limitarse el endeudamiento, difícilmente se justifica ahorrar a tasas de rendimiento relativamente bajas y endeudarse a tasas significativamente más altas. Por otra parte, puede ser políticamente costoso ahorrar una proporción significativa de la renta en el exterior.

Sin embargo, existen también argumentos contundentes a favor del ahorro. Como vimos, ahorrar permite controlar aumentos en la demanda agregada, lo que es necesario para limitar la apreciación cambiaria y los efectos asociados a la enfermedad holandesa. Por otra parte, el ahorro es indispensable para la implementación efectiva de un mecanismo de estabilización, dada la imprevisibilidad de los precios del petróleo y los largos ciclos que tienden a caracterizar sus movimientos.[32] Un fondo que sea únicamente de estabilización implica tener un modelo que permita proyectar los ingresos futuros. Todos los modelos disponibles hasta ahora han demostrado ser poco confiables.

Por otra parte, puede argumentarse que el ahorro es una estrategia de inversión conservadora, pero necesaria debido a la incertidumbre asociada a los retornos de la inversión doméstica. Esta incertidumbre se debe principalmente a los problemas de economía política vinculados al manejo de los recursos petroleros. Como argumentamos anteriormente, si bien los retornos a la inversión parecieran altos en teoría, particularmente en países en desarrollo, la economía política relacionada con su manejo conduce a retornos efectivos mucho más bajos e incluso negativos (piénsese en la experiencia de Venezuela en los auges de 1974-1978 y 2004-2008). Finalmente, mayor ahorro puede justificarse desde un punto de vista de equidad intergeneracional. Los venezolanos presentes son herederos temporales de un recurso natural y, por lo tanto, encargados de su buena custodia en favor de las generaciones futuras.

1.6.2. Decisión inversión-consumo

Una vez definida la proporción de la renta a usarse internamente, debe decidirse si priorizar la inversión o el consumo. Según la regla de Hartwick, para lograr un desarrollo sostenible es necesario invertir todas las rentas provenientes de capital natural en la adquisición de otros tipos de capital, específicamente capital financiero, capital físico o capital humano.[33] De esta

32 Erten y Ocampo (2012) identifican cuatro «súper-ciclos» en los precios del petróleo: 1892-1947, 1947-1973, 1973-1998 y 1998-actualidad. Los súper-ciclos se diferencian de fluctuaciones de corto plazo y tienden a durar varias décadas, entre la fase de auge y la fase de caída. La duración promedio de los tres ciclos concluidos fue de 35.33 años, la duración promedio de la fase de auge fue de quince años y la duración promedio de la fase de caída fue de veinte años. La duración de estos ciclos en el pasado y la imprevisibilidad de los precios del petróleo deben tomarse en cuenta a la hora de diseñar un mecanismo de estabilización.

33 Hartwick (1977).

regla se desprende el concepto de ahorro genuino de un país, definido como: ahorro neto en capital financiero más inversión en capital físico y humano menos la depreciación del capital físico y la extracción de capital natural. El desarrollo sostenible, según esta literatura, requiere de un ahorro genuino positivo. De la regla de Hartwick surge otra directamente relacionada: todo gasto corriente debe cubrirse con ingreso no-petrolero.

Cabe acotar que, ya para 1936, Arturo Uslar Pietri exponía un argumento similar al de Hartwick, y que le sirvió de justificación para su célebre consigna «sembrar el petróleo». Como veremos en el capítulo siguiente, esta consigna no es más que un llamado a usar la renta para la inversión y no para el consumo. La inversión, como vimos, también se justifica como medida para mitigar el impacto de una apreciación cambiaria mediante aumentos en la productividad. Dicho esto, la prevalencia de pobreza extrema y altos índices de desigualdad ciertamente justifican usar parte de la renta para consumo directo a través de programas sociales bien diseñados y focalizados. Necesidades primarias no cubiertas fue el argumento que usó Rómulo Betancourt para justificar un mayor uso de la renta para consumo.

1.6.3. Tipo de inversión-tipo de consumo

Una vez definidas las proporciones que se destinarán a la inversión y al consumo, es necesario seleccionar los tipos de inversión y de consumo a priorizarse. Asimismo, debe decidirse la proporción de inversión pública-privada.

El sector público puede invertir directamente en infraestructura física o capital humano —ambos sectores no-transables—, para aumentar la productividad de la economía en general, o invertir en sectores transables con potencial de exportación (ej. petróleo, sector agrícola).

La inversión de la renta a través del sector privado puede producirse mediante reducción de impuestos, subsidios (ej. créditos, insumos intermedios) o transferencias directas para la adquisición de capital humano por parte de los hogares (ej. seguro de salud universal financiado, pensiones, cupones educativos). Los subsidios, por lo general, crean distorsiones que obstaculizan la eficiente asignación de recursos, por lo que su uso debe ser limitado y focalizado a los sectores más vulnerables.

El tipo de inversión y su implementación estarán en parte definidos por la política industrial adoptada. Siguiendo el marco presentado en Manzano (2012), la política industrial puede ordenarse con base en dos ejes: (1) horizontal-vertical y (2) bienes públicos-intervención de mercado. En cuanto al primer eje, las políticas horizontales son aquellas que no discriminan entre sectores, mientras que las políticas verticales están dirigidas a sectores específicos. Una vez definida la horizontalidad/verticalidad de la política, la misma puede dividirse con base al segundo eje según el énfasis, ya sea en la provisión de bienes públicos, desde un buen clima de negocios (horizontal) hasta un puerto petrolero (vertical), o en intervenciones directas en el mercado como el subsidio a la gasolina (horizontal) o cartera de crédito agrícola (vertical). A la hora de definir una política industrial es necesario tomar en consideración el riesgo de captura asociado a cada una. Nuestro análisis anterior sugiere que políticas más discrecionales en su aplicación corren un mayor riesgo de captura, es decir, que su aplicación se fundamente en criterios políticos y no económicos.

Por el lado del consumo, puede pensarse en subsidios a los hogares o el uso del empleo público como mecanismo de transferencia. Los subsidios a los hogares pueden ser mediante subsidios a la oferta, por ejemplo el subsidio a la gasolina, o subsidios a la demanda, por ejemplo, cesta-tickets. En este rango entrarían mecanismos de transferencias directas, como los utilizados con éxito en México (Oportunidades) o Brasil (Bolsa Familia). En términos de eficiencia, de implementarse subsidios, son preferibles los aplicados a la demanda ya que tienden a generar menos distorsiones al no afectar los precios relativos y, a su vez, pueden servir para incentivar la competencia.

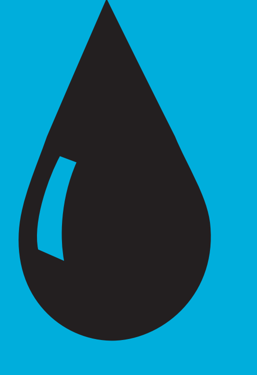
1.7 A modo de conclusión

La maldición de los recursos no es inevitable, así lo demuestran tanto las experiencias de países ya desarrollados, como Estados Unidos, Noruega y Australia, así como las experiencias de países en desarrollo como Chile y Botsuana. Estos países no sólo lograron evitar las consecuencias nefastas asociadas a la maldición, sino que aprovecharon los recursos que les brindó la Providencia para apalancar su desarrollo.

No cabe la menor duda de que el manejo de abundantes recursos naturales implica importantes retos, comenzando por la propia explotación. Como veremos en los capítulos 4 y 5, ésta requiere de un esfuerzo productivo de gran significación que por sí mismo puede generar ingentes beneficios para el país, más allá de su contribución fiscal. Ahora bien, quizás los retos más importantes vienen por el lado del manejo de los volátiles ingresos generados y cómo estos son asignados.

En el presente capítulo hemos resaltado tanto los mecanismos económicos como institucionales a través de los cuales se puede materializar la maldición. Concluimos que la asignación discrecional en el contexto de una institucionalidad débil tiende a favorecer su materialización. De ahí derivamos implicaciones generales para el diseño de políticas públicas apropiadas, reconociendo que cualquier propuesta que no modifique los incentivos de los actores involucrados tendrá poca probabilidad de éxito.

Ahora bien, es importante reconocer que no hay una estrategia óptima común a todos los países petroleros. Cada país debe ajustar sus decisiones en torno al manejo de sus recursos naturales a su realidad económica, política y social. Para ello, antes de pretender calcar un modelo para Venezuela, debemos analizar la trayectoria andada, derivar las lecciones del caso y de ahí, sustentados en el marco teórico aquí planteado, pasar a considerar propuestas concretas. Esto lo hacemos en los dos capítulos que siguen.



2

capítulo

Caso Venezuela

capítulo 2

Caso Venezuela

«Para mejorar la estructura institucional debemos primero tener una clara comprensión de los orígenes de esa estructura institucional. Debemos saber dónde hemos estado para poder saber hacia dónde vamos».[1]

Douglass C. North
2005

La experiencia venezolana tiene la particularidad de mostrar dos períodos claramente contrastantes, con un aparente punto de quiebre a mediados de la década de 1970 que coincide con una creciente volatilidad y una prolongada caída de los precios del petróleo. Entre 1935 y 1977, en el contexto de un mercado petrolero estable, Venezuela estuvo a la vanguardia del desarrollo en la región. No sólo crecía sostenidamente en un ambiente macroeconómico estable, sino que, a partir de 1958, comienza la consolidación de una institucionalidad democrática que sobreviviría a la proliferación de dictaduras militares a lo largo y ancho del continente suramericano. Sin embargo, comenzando 1978, Venezuela se encontró sumida en un proceso de estancamiento, alta inflación y creciente pobreza que se prolongaría por veinte años.

Para finales de 1998, el PIB per cápita de Venezuela apenas superaba el nivel alcanzado en 1972, muy por debajo del máximo obtenido en 1977 (figura **2.1**).[2] Para 2012 el PIB per cápita se situaba en 12.798 dólares, nivel similar a 1975.[3] De haber seguido la misma tendencia de crecimiento observada antes de 1974, es decir, previo al gran auge petrolero de mediados de los años 1970, para el 2010 Venezuela tendría un PIB per cápita 3.7 veces mayor, situándose en 46.727 dólares (figura **2.1**, PIB per cápita hipotético 1).[4] Incluso, en comparación con el resto de la región, nuestro de-

1 North (2005).

2 No obstante mostrar una fuerte recuperación entre 2004-2008, el PIB per cápita nunca superó el máximo de 1977 y cayó abruptamente en 2009-2010 perdiendo gran parte de lo recuperado.

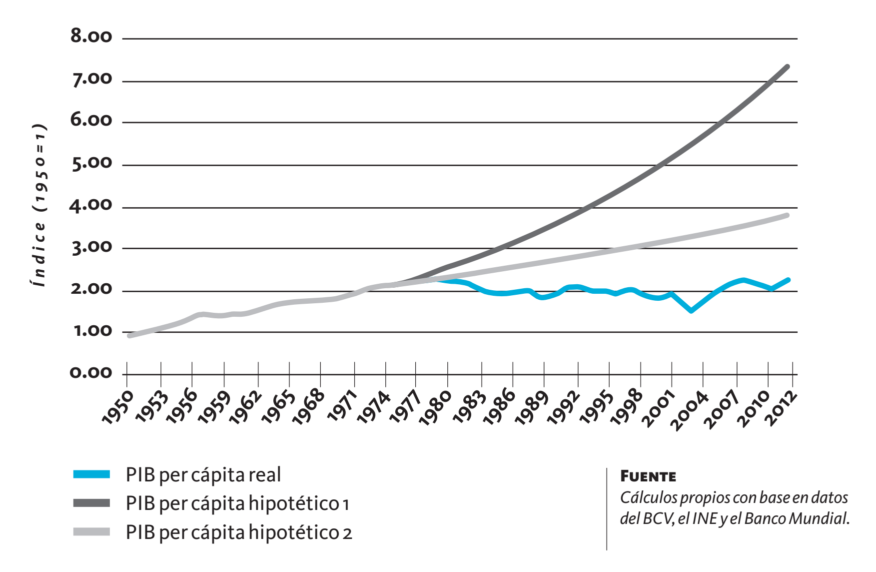
3 El PIB per cápita en dólares se obtiene usando el tipo de cambio oficial para finales de 2012 (4.30 Bs./dólar). Si se utilizara una tasa de cambio ponderada, que tomara en cuenta el mercado paralelo, el PIB per cápita sería mucho menor al de 1975.

4 En el período 1950-1973 el PIB per cápita de Venezuela creció a una tasa promedio de 3.3% mientras que en el período 1974-2010 la tasa promedio apenas alcanzó el 0.2%.

sempeño ha dejado mucho que desear. De haber crecido a la misma tasa promedio de la región para el período 1974-2010, el PIB per cápita sería casi el doble, es decir 24.265 dólares (figura **2.1**, PIB per cápita hipotético 2).



FIGURA 2.1. Índice del PIB per cápita real y proyectado (1950=1)



FUENTE
Cálculos propios con base en datos del BCV, el INE y el Banco Mundial.

NOTA PIB per cápita hipotético 1 se refiere al supuesto de que el PIB per cápita hubiese seguido creciendo a la misma tasa promedio del período 1950-1973 (3.3% anual). El PIB per cápita hipotético 2 se refiere al supuesto de que el PIB per cápita hubiese crecido a la misma tasa promedio regional para el período 1974-2012 (1.6% anual). Esta tasa es un promedio simple del crecimiento observado en Argentina, Bolivia, Brasil, Chile, Colombia, Ecuador, México, Paraguay, Perú y Uruguay.

Una explicación exhaustiva de la experiencia venezolana requeriría de un estudio interdisciplinario que va más allá del alcance de este libro; además, el tema ha sido abordado por un sinnúmero de reconocidos autores.[5] En el presente capítulo resaltaremos el papel del petróleo en moldear esta trayectoria. Haciendo uso de los conceptos expuestos en el capítulo anterior, comenzamos por analizar el contraste entre los dos períodos a partir de un enfoque económico. Veremos cómo la diferencia de desempeño se debe principalmente a una caída de la inversión, a su vez consecuencia de un ingreso petrolero decreciente y una política fiscal procíclica. Luego revisamos la trayectoria desde un enfoque institucional, resaltando cómo las condiciones iniciales facilitaron la adopción de un modelo de desarrollo

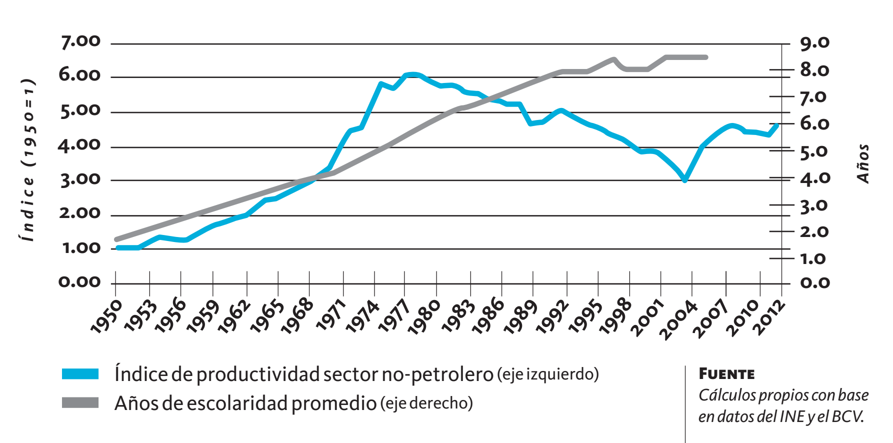
5 Naím y Piñango (1984); Naím (1993); Karl (1997); Goodman *et al* (1995); Hausmann y Rodríguez (2009).

dependiente de un ingreso petrolero creciente, lo que a su vez mermó la capacidad de sucesivos gobiernos para adoptar medidas que limitaran el impacto adverso de una renta decreciente y volátil a partir de 1977. En este análisis se ponen de manifiesto los incentivos perversos que genera la asignación discrecional de la renta petrolera por parte del Estado.

2.1 Un enfoque económico

La trayectoria de crecimiento descrita arriba no es más que un reflejo de la productividad laboral, entendiendo la misma como el producto por trabajador empleado. Mientras que en el período 1950-1978 la productividad del trabajador venezolano creció sostenidamente, hasta llegar a multiplicarse por un factor de seis, a partir de 1979 comenzó a retroceder sistemáticamente por más de 25 años (figura **2.2**). Es así como para el año 2003 un trabajador venezolano producía lo mismo que 35 años atrás, a pesar de tener más del doble de años de formación escolar. Incluso después del prolongado auge petrolero de 2004-2008 la productividad del trabajador venezolano apenas alcanzaba el nivel observado en 1972. Venezuela se empobreció no porque una minoría se haya enriquecido en desmedro de la mayoría, sino porque a partir de finales de los años 1970 los venezolanos hemos producido cada vez menos. ¿Qué explica esta caída en la productividad?

Figura 2.2. Productividad laboral y escolaridad promedio (sector no-petrolero)



Fuente
Cálculos propios con base en datos del INE y el BCV.

Nota La productividad laboral del sector no-petrolero equivale al cociente del PIB del sector no-petrolero y el número de personas ocupadas en ese sector.

2.1.1. Analizando el crecimiento de la productividad

Según la teoría neoclásica de crecimiento, la productividad laboral puede crecer por tres vías. Primero, como producto de un incremento del capital físico por trabajador.[6] Un obrero con un tractor puede mover mucha más tierra que un obrero con una pala. Segundo, un aumento en el capital humano del trabajador, entendiendo capital humano como educación y salud. Para poder usar un tractor, el trabajador debe haber adquirido cierto entrenamiento previo; de lo contrario de poco sirve invertir en un tractor. Tercero, un aumento en la eficiencia con la que se utilizan los factores disponibles, mejor conocida como productividad total de los factores (PTF). La misma cantidad de trabajadores con el mismo capital físico pueden producir mucho más especializándose cada uno en una labor específica que todos trabajando en todas las labores.[7] La teoría neoclásica se resume en la siguiente ecuación:

$$\frac{Y}{L} = A \left(\frac{K}{L}\right)^{\alpha} H^{1-\alpha}$$

Donde (**Y/L**) es el producto (**Y**) por trabajador (**L**), (**K/L**) es el capital físico (**K**) por trabajador, **H** el capital humano y **A** la productividad total de los factores (PTF).[8] Esta ecuación nos permite estimar la contribución de cada componente al crecimiento de la productividad laboral.

Los resultados indican que la caída en la productividad a partir de 1979 se explica casi en su totalidad por las diferencias en el crecimiento del acervo de capital (inversión) y de la PTF (figura **2.3**). Mientras que en las décadas previas a 1980 el acervo de capital por trabajador mostraba tasas de crecimiento positivas y de magnitudes considerables, en las décadas posteriores las tasas se tornaron negativas. Por su parte, el crecimiento de la PTF disminuyó drásticamente, mostrando tasas negativas o casi nulas en las décadas de 1980 y 1990. Es decir, post-1980 se invirtió menos y la asignación de recursos fue menos eficiente. El capital humano, por su parte,

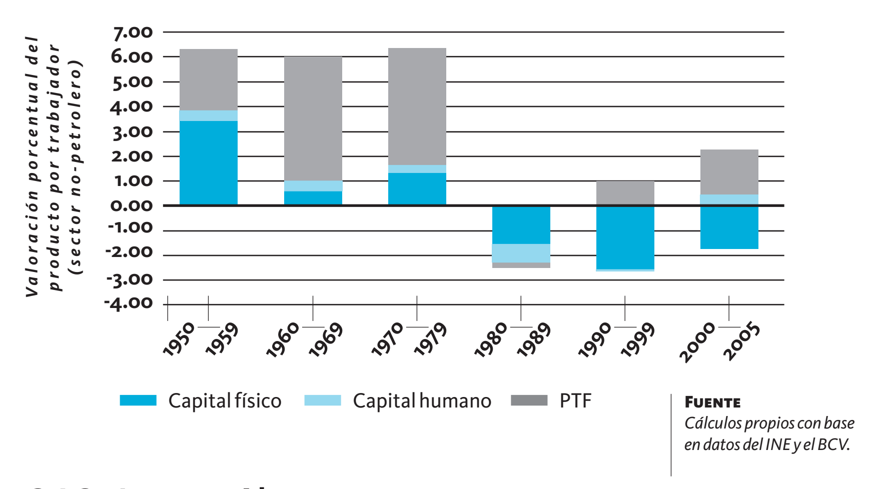
6 El capital físico se refiere a las herramientas que tiene disponibles el trabajador para producir (ej. maquinarias, equipos de transporte, edificaciones, etc.).

7 Es importante acotar las limitaciones de la manera en que se mide la PTF. La PTF se calcula de forma residual, es decir es equivalente a la porción del crecimiento que no es explicada por las demás variables (capital humano y capital físico). Por lo tanto, su interpretación es algo ambigua, y puede entenderse como innovación en la producción, nuevos métodos gerenciales o cualquier otro elemento que influya en el crecimiento más allá de un cambio en los factores.

8 α representa la proporción del producto que corresponde al factor capital. Para este ejercicio α se calculó año a año usando datos del BCV correspondientes a la distribución de la remuneración entre los factores trabajo y capital.

contribuyó a una tasa de crecimiento negativa entre 1980 y 1999; sin embargo, su contribución fue pequeña en relación con las demás variables. Esta descomposición nos brinda un diagnóstico de lo ocurrido; sin embargo, cabe preguntarse, ¿cuál es la narrativa detrás de estos resultados?

Figura 2.3. Descomposición del crecimiento de la productividad laboral en sus componentes (sector no-petrolero)



Fuente
Cálculos propios con base en datos del INE y el BCV.

2.1.2. Auge y caída

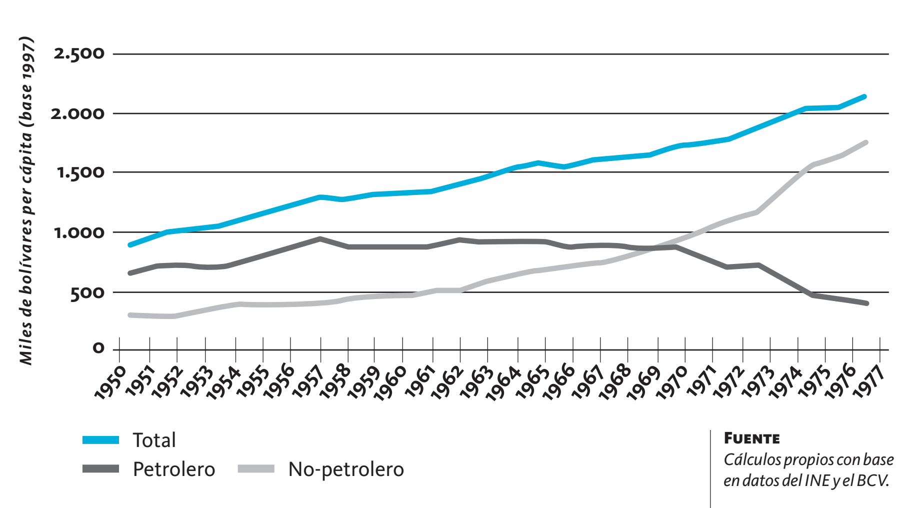
Entre 1935 y 1978 Venezuela fue uno de los países más exitosos de la región, inicialmente en lo económico y posteriormente en lo político. En apenas dos generaciones, entre 1900 y 1957, apalancada por un creciente gasto público financiado por el ingreso petrolero, pasó de ser uno de los países más pobres de la región, con un PIB per cápita que no alcanzaba ni dos tercios del promedio regional, a tener un PIB per cápita tres veces el promedio.[9] Si bien el Estado jugó un papel cada vez más protagónico en la economía, dicha participación inicialmente se limitaba a instituciones de carácter financiero o crediticio con el fin de promover la actividad privada.

9 Ver Maddison (2010). El promedio incluye a los siguientes países: Argentina, Brasil, Chile, Colombia, México, Perú, Uruguay y Venezuela. Según Maddison, el PIB per cápita de Venezuela en 1900 era de Int. GK$ 821 (base 1990), mientras que el promedio de la región se situaba en Int. GK$ 1.206 (base 1990). En 1957, el PIB per cápita venezolano alcanzaba los Int. GK$ 10.058 (base 1990), mientras que el promedio regional se situaba en Int. GK$ 3.203. Es de resaltarse que los datos de Maddison necesariamente son sensibles al tipo de cambio que se utilice para convertir todos los productos en dólares internacionales, por lo que algunos economistas cuestionan su precisión. No obstante, en este caso sólo nos interesa resaltar el éxito de Venezuela en relación con otros países, lo que no puede explicarse únicamente como producto de un tipo de cambio sobrevaluado. (Nota: GK$ es una abreviatura de «Geary-Khamis dólar», una unidad monetaria hipotética con un valor equivalente al valor adquisitivo que el dólar estadounidense tenía en una fecha determinada).

No es sino a partir de 1958 cuando el Estado adopta formalmente una política de sustitución de importaciones con el objetivo de reducir la dependencia de las importaciones, fomentando la producción doméstica de bienes intermedios y de consumo final. Esta política consistía en un mercado doméstico altamente protegido con amplios subsidios al sector privado y la participación directa del Estado en la economía a través de empresas públicas. En lo social, los sucesivos gobiernos aumentaron significativamente el gasto, adoptando una estrategia de masificación de los servicios públicos.

Entre 1958-1977 la economía venezolana continuó creciendo a una tasa promedio de 6.3%, mientras que la inflación promedió 3.4%.[10] Ello se tradujo en un incremento anual del salario real de 3.7% en el mismo período. Es decir, a los venezolanos les iba cada vez mejor. Esta realidad luce aún más impresionante si observamos que el PIB petrolero efectivamente dejó de crecer a partir de 1958 e incluso comenzó a contraerse rápidamente a finales de los años 1960 (figura **2.4**).[11] Por lo tanto, el fuerte crecimiento observado a partir de 1958 se debió en su totalidad al desempeño de la economía no-petrolera, mostrando una tasa de crecimiento promedio de 7.3% entre 1950 y 1977, es decir, el PIB no-petrolero se duplicaba cada diez años.

FIGURA 2.4. PIB per cápita real (1950-1977)



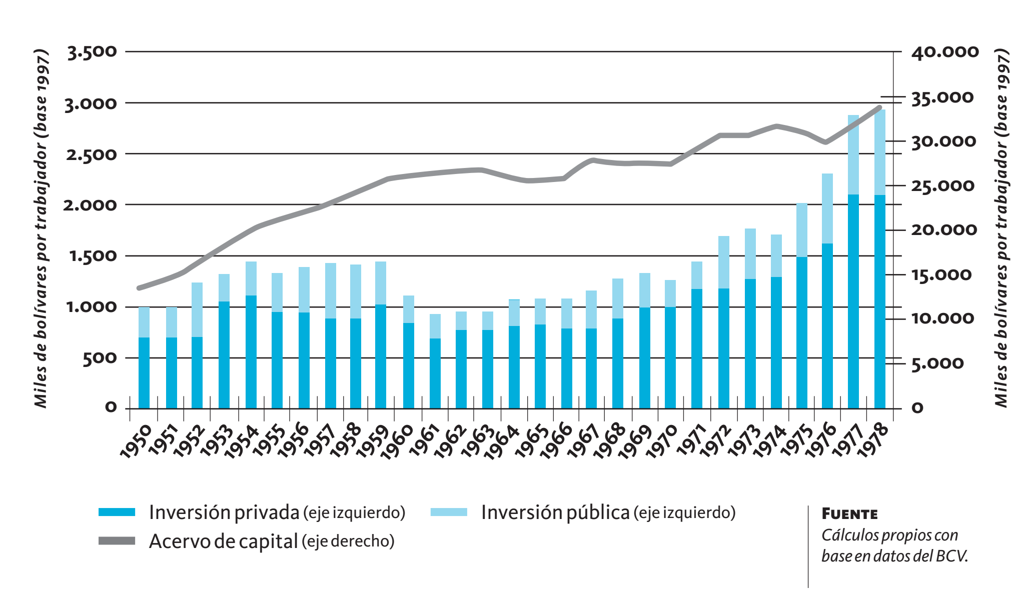
FUENTE
Cálculos propios con base en datos del INE y el BCV.

10 Todas las cifras son cálculos propios con base en datos oficiales del BCV.

11 El sector petrolero comenzó a declinar a partir de 1958, en gran parte como consecuencia de una relación más conflictiva entre el Estado y las compañías petroleras internacionales, la cual se vio reflejada en un continuo aumento de los impuestos así como en la política de «no más concesiones» promulgada por Rómulo Betancourt y Juan Pablo Pérez Alfonzo. Ello produjo una fuerte caída en la inversión iniciada a mediados de la década de 1960 y que condujo a una baja de la producción a partir de 1970, que continuaría hasta 1985. Para una explicación detallada, ver el capítulo 4.

Este desempeño del PIB no-petrolero fue impulsado por un acelerado crecimiento en la inversión, tanto pública como privada. Entre 1950 y 1974 la inversión muestra una clara tendencia positiva (figura **2.5**), exceptuando una fuerte caída a finales de los años 1950 e inicios de la década de 1960, cuando el país estaba en plena transición hacia la democracia.[12] Entre 1965 y 1978 el acervo de capital no-petrolero por trabajador aumentó en un 32% y se multiplicó por dos veces y media en la totalidad del período 1950-1978.

FIGURA 2.5. Inversión pública y privada y acervo de capital por trabajador, sector no-petrolero (1950-1978)



FUENTE
Cálculos propios con base en datos del BCV.

Sin embargo, si bien el modelo de desarrollo adoptado por los gobiernos democráticos parecía tener éxito, tenía un talón de Aquiles: dependía de una creciente intervención del Estado en la economía, un grado de proteccionismo adverso a la eficiencia y a la innovación, y un creciente gasto social poco focalizado y financiado casi exclusivamente con un ingreso petrolero creciente. De tal manera que el crecimiento económico y la estabilidad política observadas eran ambas vulnerables ante cualquier caída del precio del petróleo.

12 La desaceleración en el crecimiento del acervo de capital per cápita observada a partir de los años 1960 se debe principalmente a una aceleración en el crecimiento del número de trabajadores. El número de empleados en el sector no-petrolero aumentó a una tasa de 3% entre 1950 y 1960, 5% entre 1961 y 1978 y nuevamente 3% entre 1979 y 2009.

Para 1965 el crecimiento del ingreso petrolero comenzó a mermar. El precio del barril seguía una leve tendencia a la baja mientras que la producción llegaría a su pico en 1970, año a partir del cual comenzó una pronunciada caída, debido, en parte, a los altos impuestos, pero sobre todo a la política de «no más concesiones» que había hecho que las concesionarias petroleras dejaran de invertir. Entre 1928 y 1970 Venezuela fue el principal exportador y segundo productor del mundo, pero ya para 1975 había sido desplazado al quinto lugar. Adicionalmente, la participación del Estado en el ingreso petrolero neto, es decir ingresos menos costos, estaba llegando a su límite: para 1970 había alcanzado el 78% de los ingresos netos, mientras que a inicios del período democrático representaba el 52%.[13] El crecimiento se desaceleraba, la capacidad instalada superaba la demanda interna y la cuenta corriente se tornaba deficitaria, de tal manera que para finales de la década de 1960 e inicio de los años 1970 comenzaron a evidenciarse las tensiones de un modelo altamente ineficiente y dependiente del ingreso petrolero.

Al multiplicarse por ocho los precios del petróleo entre 1974 y 1978, dichas tensiones desaparecieron repentinamente. Ante un fuerte crecimiento de la demanda agregada impulsada por un súbito aumento del gasto público, el sector privado reaccionó aumentando la inversión. En apenas cuatro años la inversión total más que se duplicó.[14] El súbito aumento del ingreso fiscal permitió a su vez al Estado nacionalizar, sin mayores traumas, las industrias del hierro (1975) y el petróleo (1976) lo que debilitó el contrapeso al poder del Estado que ejercía el sector privado extranjero, al tiempo que el sector privado nacional se vio disminuido ante el desbordado capitalismo de Estado. Entre 1970 y 1980 se crearon no menos de 154 empresas públicas.[15] Era la época de la «Gran Venezuela».

Entre 1974 y 1978 la economía creció anualmente 14% en promedio. En contraste con períodos pasados, el gasto público no sólo se limitó a los ingresos recaudados sino que se recurrió a un acelerado endeudamiento. En este mismo período la deuda pública total aumentó por un factor de 5.7, pasando de 2 millardos de dólares a 11.4 millardos.[16] Es de resaltar que gran parte de este aumento en el endeudamiento del sector público correspondía a las empresas públicas. Exceptuando la industria petrolera

13 Cálculos propios con base en PODE (varios años).

14 La inversión total por trabajador aumentó en un 71% (figura 2.5).

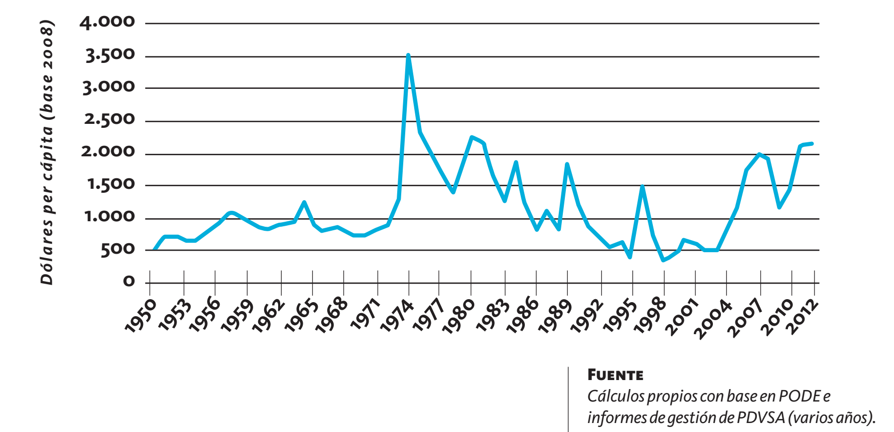
15 Kornblith y Maingon (1985).

16 En términos reales esto equivale a un aumento de 4.3 veces.

y algunas de las empresas financieras, la mayoría de las empresas públicas eran deficitarias, lo que implicaba un gigantesco costo para el Estado.

Lejos de aprovechar el auge para implementar los correctivos necesarios y sentar las bases de una economía abierta y competitiva, se optó por profundizar el modelo de sustitución de importaciones. Además se amplió la intervención del Estado en la economía, pretendiendo convertirlo en el protagonista principal del aparato productivo nacional. Más que nunca el modelo era vulnerable a una caída del ingreso petrolero, la cual no se hizo esperar. Como se aprecia en la figura **2.6**, luego del gran auge de 1974 el ingreso petrolero per cápita comenzó una trayectoria decreciente y volátil.


FIGURA 2.6. Ingreso petrolero per cápita



FUENTE
Cálculos propios con base en PODE e informes de gestión de PDVSA (varios años).

Al colapsar el precio del petróleo en 1978 y hacerse insostenible el aumento de la demanda, lo que parecía ser una respuesta lógica ante un auge permanente se reveló como sobredimensionada ante un auge temporal. Mientras que el sector público recurriría a mayor endeudamiento, la respuesta del sector privado fue disminuir drásticamente la inversión (figura **2.7**).[17] Esta caída se acentúa a partir de 1983, año en el cual se devalúa el tipo de cambio, se adopta un sistema de tipos de cambio múltiples y se imponen controles de capital.[18] El resultado fue la sustitución de la inversión

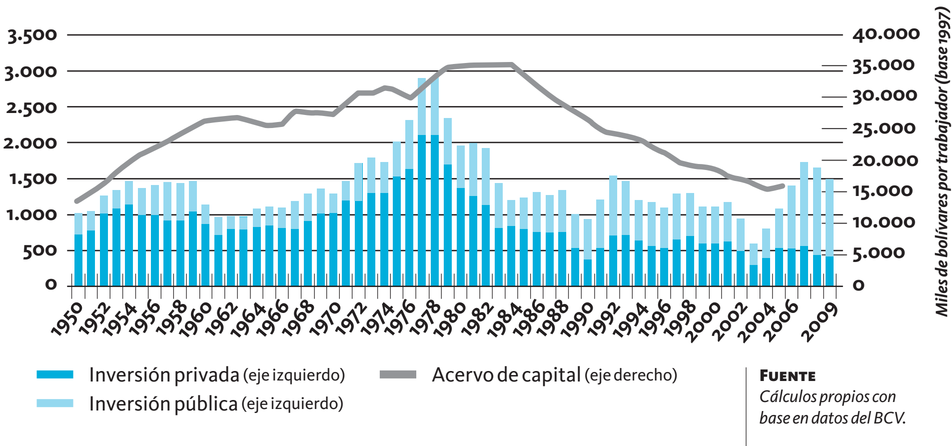
17 Entre 1978 y 1989 la inversión pública disminuyó, en términos reales, 20%, mientras que la inversión privada evidenció una caída de 65%. En este mismo período la deuda pública aumentó de 29% del PIB a 69% del PIB (cálculos propios con base en cifras del BCV).

18 Es de resaltar que la caída sostenida en el ingreso petrolero per cápita se debió no sólo a la caída de precios sino también a una importante merma en la producción entre 1970 y 1985, así como también al crecimiento de la población.

por la fuga de capitales. Para finales de los años 1980 los activos acumulados en el exterior se estimaban entre 50 y 80 millardos de dólares.[19]



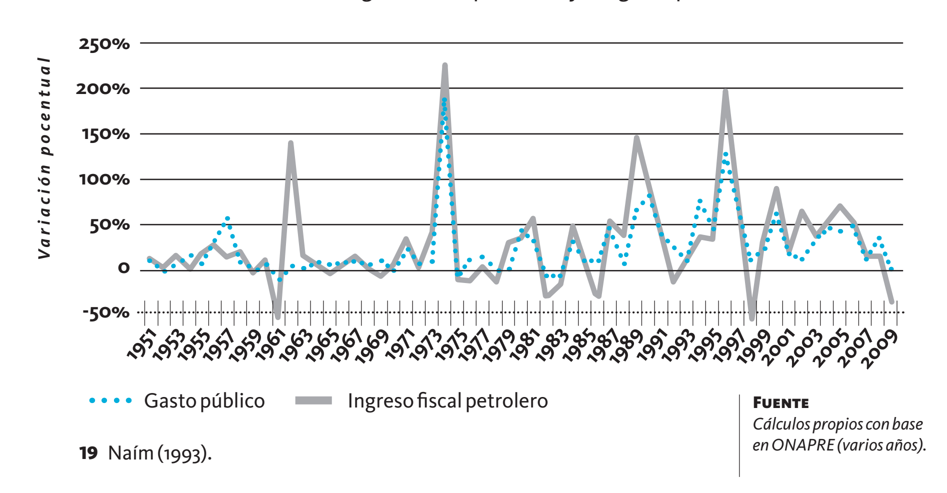
Figura 2.7. Inversión pública y privada y acervo de capital por trabajador, sector no-petrolero (1950-2009)



Fuente
Cálculos propios con base en datos del BCV.

Ante esta realidad, en vez de apostar por un cambio de políticas, sucesivos gobiernos recurrieron al endeudamiento, apostando más bien a un cambio de tendencia en los precios del petróleo que nunca llegó. Los frecuentes repuntes en el precio del petróleo sirvieron como oxígeno para postergar cualquier tipo de reforma. Esta incapacidad de los sucesivos gobiernos para adelantar reformas estructurales se tradujo en un gasto altamente volátil, espejo de los vaivenes en el precio del petróleo (figura **2.8**).

Figura 2.8. Crecimiento del ingreso fiscal petrolero y del gasto público

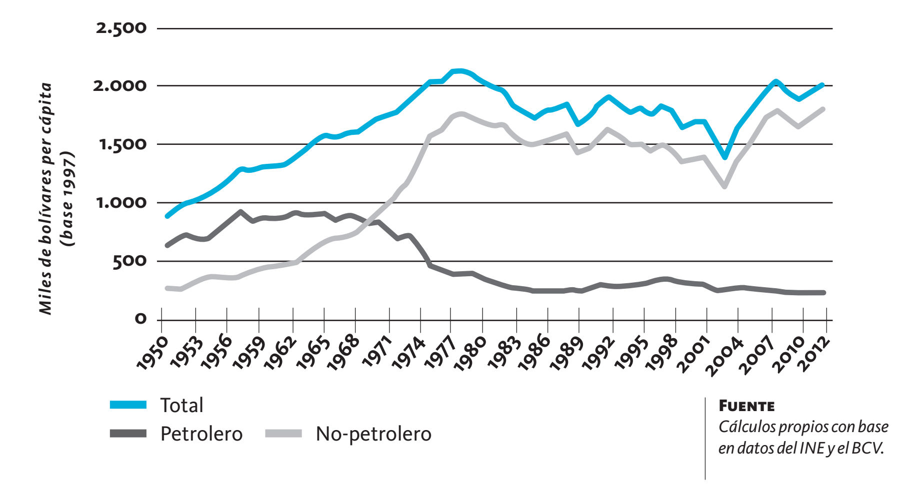


Fuente
Cálculos propios con base en ONAPRE (varios años).

19 Naím (1993).

Dado el tamaño del sector público y su participación, directa e indirecta, en la economía, la volatilidad del gasto público se vio reflejada en mayor volatilidad macroeconómica, menor inversión y un crecimiento errático. Lo que pudiese haber sido una contracción transitoria del crecimiento mientras la economía venezolana se reajustaba a ingresos petroleros decrecientes, se convirtió en un estancamiento permanente (figura **2.9**).


FIGURA 2.9. PIB per cápita real (1950-2012)



A pesar de los intentos de reformas a inicios de la década de 1990, la estabilidad macroeconómica siguió siendo la gran ausente, por lo que la inversión privada nunca volvió a recuperar los niveles alcanzados con anterioridad a 1974, mucho menos los logrados entre 1974 y 1978 (figura **2.7**). Mientras que en el período 1950-1978 la inversión privada representaba en promedio 74% de la inversión total, para el período 1979-1998 apenas superaba el 55%.

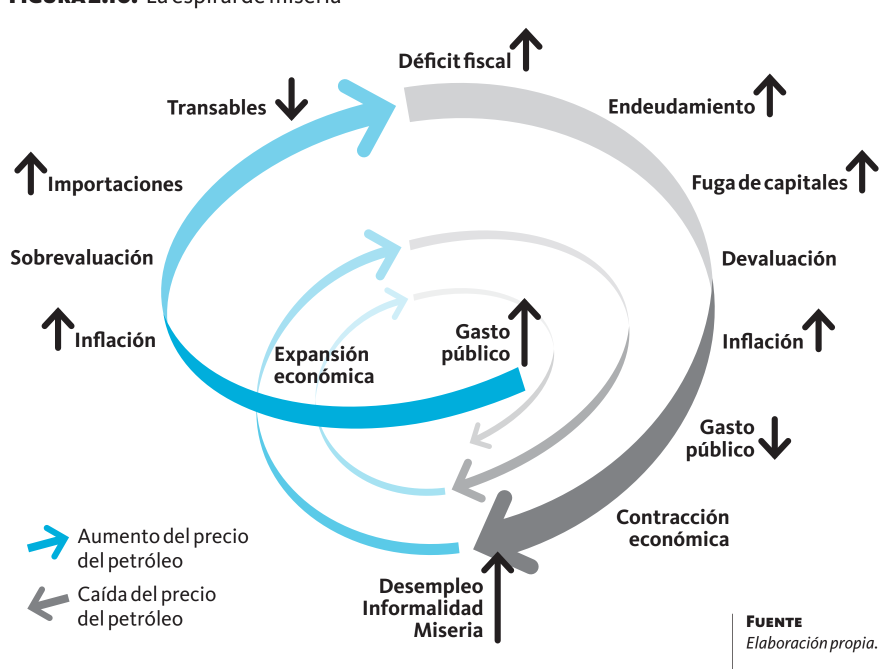
A diferencia del sector público, el privado nunca volvió a cometer el mismo error de percibir los auges petroleros como permanentes. En la última década, a pesar del auge en los ingresos petroleros, la inversión privada apenas aumentó, mientras que la inversión pública se triplicó, pasando a representar el 57% de la inversión total. No cabe la menor duda de que en esta última década el entorno de hostigamiento a la propiedad privada, así como la multiplicidad de controles aplicados a las empresas del sector privado, han contribuido a que los altos precios del petróleo no se traduzcan en mayor inversión privada. No obstante, mientras la economía venezolana siga atrapada en una suerte de montaña rusa impulsada por los precios

del petróleo, difícilmente se volverán a recuperar los niveles de inversión requeridos para alcanzar altas tasas de crecimiento sostenidas. Se puede decir que desde mediados de los años 1970 Venezuela se encuentra atrapada en una espiral de miseria producto de la prociclicidad de la política fiscal.

2.1.3. La espiral de miseria

En fases de precios crecientes, el aumento en los ingresos petroleros se traduce en un incremento del gasto público que influye positivamente en la actividad económica (figura **2.10**). Una vez copada la capacidad instalada de la oferta, el aumento de la demanda agregada se traduce en incrementos de precios de bienes no-transables y mayores importaciones de bienes transables. Frecuentemente se usa la sobrevaluación, adoptando un tipo de cambio fijo, como mecanismo de contención de crecientes presiones inflacionarias. Al abaratar las importaciones en relación con la producción nacional, una sobrevaluación de la moneda promueve la salida de divisas, lo que ayuda a contener la liquidez a costa del desarrollo de otros sectores exportadores no vinculados con el petróleo. La fase creciente del ciclo se asocia entonces con un aumento significativo del consumo, inflación en los bienes no-transables, sobrevaluación de la moneda y un incremento de las importaciones.

FIGURA 2.10. La espiral de miseria



FUENTE
Elaboración propia.

Cuando los precios del petróleo caen, la situación fiscal empeora. En vez de reducir el gasto o aumentar la recaudación no-petrolera, el gobierno recurre a un mayor endeudamiento para financiar el déficit en la expectativa de que los precios del petróleo se recuperarán en el futuro próximo. Una vez que esta recuperación no se materializa y el nivel de deuda pública se hace insostenible, las expectativas de una inminente devaluación se propagan. En consecuencia, el público saca su dinero al exterior o compra bienes durables, tales como autos o inmuebles, en un intento de proteger su poder de compra.

Ante la fuga de capitales, el gobierno generalmente responde con un incremento en las tasas de interés. Esta política, sin embargo, es un arma de doble filo. Mientras es posible que reduzca la fuga de capitales, el aumento de tasas de interés hace más oneroso el servicio de la deuda pública interna y acentúa la contracción económica en marcha. Esto conduce a un empeoramiento del déficit fiscal hasta hacerlo insostenible. Llegado este punto, el gobierno devalúa la moneda, con lo que alivia el déficit fiscal en el corto plazo. Sin embargo, este alivio es efímero, ya que la devaluación se traduce en fuertes presiones alcistas sobre los precios que, a su vez, conducen a un aumento del gasto público y a un nuevo deterioro del déficit fiscal. Finalmente el gasto público debe ser recortado de manera drástica, con lo que se contrae aún más la economía y aumentan el desempleo y la informalidad. Surge así un círculo perverso de devaluación e inflación que afecta con más fuerza a los sectores de menores ingresos debido a que estos tienen menor acceso a mecanismos de protección, como por ejemplo el ahorro en moneda extranjera. Con cada repetición del ciclo todos los venezolanos pierden, nadie se beneficia, pero el impacto negativo recae sobre todo en los más pobres, por lo que se incrementan la pobreza y la desigualdad.

Es de hacer notar que la evidencia empírica demuestra una asimetría entre los beneficios generados por la fase expansiva, asociada a un aumento de los precios del petróleo, y las consecuencias negativas causadas por la caída de los precios. Las secuelas de la contracción tienden a superar con creces los beneficios de la expansión inicial. El resultado es que, una vez concluido el ciclo de expansión-contracción, la población se encuentra en peores condiciones que al inicio en términos de empleo, distribución del ingreso y niveles de pobreza.[20] La política económica procíclica no ha hecho sino exacerbar esta perversa asimetría.

20 Para una demostración de esta asimetría, ver Miguel Székely (1999) y Banco Interamericano de Desarrollo (1995).

La necesidad de cambiar de un modelo de desarrollo proteccionista y dependiente de una renta creciente a uno productivo, basado en una política fiscal responsable y sostenible, mayor apertura comercial, menor intervención del Estado y mayor dinamismo del sector privado, era evidente desde finales de los años 1960. Si bien el auge petrolero eliminó temporalmente el sentido de urgencia, ya para finales de la década de 1970 y luego de varios años de excesos, se percibía nuevamente la necesidad de cambiar de modelo. ¿Qué explica que se tardara más de dos décadas en implementar las reformas exigidas ya para finales de los años 1960? La respuesta la hallamos en la narrativa institucional.

2.2 Un enfoque institucional

2.2.1. Condiciones iniciales

Venezuela se asomó al siglo XX en medio de penurias, con una población de menos de 3 millones de habitantes, mayoritariamente rural, analfabeta y pobre. La actividad económica era limitada, y las exportaciones de café y cacao eran las principales fuentes de divisas. El Estado, según su definición weberiana, apenas comenzaba a conformarse bajo la mano dura de Juan Vicente Gómez.[21] Con una economía interna precaria y sin mayor capacidad de recaudación, el alcance del Estado era reducido, limitándose a la formación de un ejército profesional y obras de infraestructura, particularmente de vías terrestres. El sector privado estaba formado sobre todo por grandes haciendas, en las que aún prevalecían prácticas semifeudales y muchas de las cuales fueron otorgadas por el propio Gómez como recompensa a sus seguidores y compañeros de armas. El resto de la economía la conformaban pequeños comerciantes y artesanos.[22]

El 22 de diciembre de 1922 reventó el pozo Barroso II, en el campo La Rosa, cerca de Cabimas, estado Zulia. El chorro de petróleo alcanzó una altura de 40 metros y un caudal de 100 mil barriles diarios por nueve días antes de ser controlado. Si bien en Venezuela se venía explotando petróleo desde finales del siglo XIX, la producción era modesta. El reventón del pozo Barroso II anunció al mundo el surgimiento de una nueva y prolífica pro-

21 Weber (1919) propone el monopolio del uso legítimo de la fuerza como principal característica del Estado moderno.

22 Goodman *et al*. (1995).

vincia petrolera, marcando el inicio de una acelerada expansión de la industria petrolera en el país. En 1922 la actividad petrolera apenas representaba el 2% del producto interno bruto, para 1930 la participación había aumentado a 12% y para 1941 a 17%, convirtiéndose en la principal actividad económica del país. En términos de exportaciones, ya para 1924, el petróleo releva al café como la principal actividad exportadora, para 1926 comprende más de dos tercios de las exportaciones totales y en 1928 Venezuela se convierte en el primer exportador de crudo del mundo.

Inicialmente, la regulación de la industria y el marco impositivo eran muy favorables a las empresas productoras, en parte para atraer el capital extranjero necesario, pero ciertamente el esquema de concesiones otorgadas de manera discrecional resultaba también ventajoso para Juan Vicente Gómez y sus allegados. Sin embargo, incluso con condiciones laxas, los ingresos fiscales provenientes del petróleo aumentaron los recursos del Estado de forma exponencial. Mientras que para 1921 la participación del ingreso fiscal petrolero en el ingreso fiscal total era prácticamente nula, ya para 1930 la participación superaba el 50%, alcanzando el 67% para 1940 (tabla **2.1**). En menos de una década los ingresos fiscales totales se habían más que duplicado gracias al petróleo. Esta realidad naturalmente devino en la pregunta: ¿qué hacer con los recursos provenientes del petróleo?

Tabla 2.1. Participación fiscal de los ingresos petroleros (1921-1940)

Año	Ingresos fiscales totales (Bs.)	Ingresos fiscales petroleros (Bs.)	Ingresos fiscales petroleros (% del total)
1921	82	1	0%
1926	182	70.069	38%
1930	210.959	113.183	54%
1935	202.598	117.983	58%
1940	345.688	230.418	67%

Fuente
Capacho et al. (1999).

2.2.2. Mapa de decisiones a inicios del siglo XX

Si bien son muchos los personajes que contribuyeron al debate inicial acerca del petróleo, Arturo Uslar Pietri y Rómulo Betancourt recogen bien las visiones que se plantearon, particularmente en relación con el uso del ingreso petrolero.[23] En esta sección resumimos sus planteamientos, enmarcándolos en el mapa de decisiones presentado en el capítulo anterior. Según nuestro mapa de decisiones, la primera decisión es cuánto ahorrar y cuánto gastar. En este aspecto al menos, Uslar y Betancourt coincidían en la necesidad de priorizar el gasto presente.

Esta coincidencia de perspectivas se debía a una percepción del petróleo como extranjero y efímero, una suerte de lotería que desaparecería tan rápido como llegó. Junto a las condiciones de subdesarrollo en las que el país se encontraba envuelto, se consideraba imperativo aprovechar esta riqueza transitoria para impulsar la modernización del país y la creación de una economía productiva, próspera y, sobre todo, independiente del ingreso petrolero. De allí la famosa consigna de Uslar Pietri: «sembrar el petróleo».

Inversión-consumo

Las diferencias emergen en el destino del gasto que, según nuestro mapa de decisiones, comprende o inversión o consumo. De acuerdo con Uslar, «El petróleo no es ni una cosecha ni una renta, sino el consumo continuo de un capital depositado por la naturaleza en el subsuelo».[24] Al contemplar un capital natural y finito, el uso de los ingresos petroleros para financiar consumo implica necesariamente una disminución del capital productivo de la nación. De allí que el único destino legítimo de los recursos petroleros, según Uslar, es la reinversión en el desarrollo de otros sectores productivos diferentes al petróleo, con especial énfasis en la agricultura, tal como plantea en sus escritos iniciales. Ello permitiría sentar las bases de la economía post-petrolera. Cualquier uso distinto, sostiene Uslar, fomentaría la dependencia en el petróleo por sobre el trabajo productivo.

23 Para un excelente resumen de este debate, incluyendo las contribuciones de otros intelectuales, ver Baptista y Mommer (1987).

24 Uslar Pietri (1945).

Rómulo Betancourt, por su lado, coincidía en la necesidad de invertir parte de los recursos petroleros para desarrollar una economía independiente del petróleo, aunque, a diferencia de Uslar, identificaba la economía post-petrolera más bien con la manufactura e industrialización y no con la agricultura. Sin embargo, para Betancourt las condiciones precarias en las que vivía gran parte de la población exigían una solución inmediata, por lo que se justificaba que, de manera transitoria, parte de los recursos petroleros se dirigieran al gasto corriente, particularmente a aumentar los salarios tanto del sector público como del sector privado. El objetivo era complementar la inversión productiva con un sostenido aumento en el poder de compra del mercado doméstico, con miras a construir una economía moderna. En referencia al trienio de Acción Democrática, Betancourt luego escribiría: «Y por eso la obra por realizar se afrontó en dos sentidos: aportarle soluciones rápidas, algunas con carácter de lo transitorio y contingente, a las cuestiones más apremiantes, y planificar e iniciar el concertado esfuerzo que tuviera por meta un cambio estructural, de fondo, en la economía y en los otros fundamentos básicos de la nación».[25]

En la práctica, todos los gobiernos democráticos, con diferentes énfasis en consumo e inversión, se guiaron por una mezcla de ambas visiones. Cabe acotar que Betancourt haría luego referencia a la capacidad de absorción de la economía venezolana, y cómo la misma había sido sobrepasada para 1948, por lo que se justificaba canalizar parte de los recursos hacia el ahorro y la creación de un fondo de estabilización. Sin embargo, tanto en el trienio de Acción Democrática como post-1958, fueron escasos los esfuerzos dirigidos a aumentar el ahorro con base en la capacidad de absorción de la economía.

Tipo de inversión

Otro aspecto en el que divergían Betancourt y Uslar era en los mecanismos de la siembra, particularmente en cuanto al papel del Estado y del sector privado. Para Uslar, al Estado le concernía la distribución de la renta pero no su inversión final; la misma le correspondería al sector privado, que garantizaría su mejor uso. La inversión directa por parte del Estado, según Uslar, devendría en un capitalismo de Estado. En este sentido, ya para 1958

25 Betancourt (2001).

advertía: «Venezuela va a llegar a ser un país, no ya de dependientes del petróleo, sino de dependientes del Estado, y ese capitalismo monstruoso del Estado, llegará fatalmente a convertirse, como en el pasado se convirtió, en una terrible máquina de tiranizar».[26]

Sin embargo, según Baptista y Mommer (1987), en los escritos de Uslar «hay un total silencio acerca de los criterios y mecanismos concretos para lograr esa transformación continua de la propiedad común —refiriéndose a la renta petrolera en su origen— en propiedad privada».

Por su lado, Betancourt, de acuerdo con las corrientes estatistas de la época, proponía un papel preponderante para el Estado, no sólo como facilitador de la actividad empresarial privada, sino como Estado empresario. Al respecto, Betancourt escribe: «El Estado, rico en recursos fiscales, debía acelerar el tránsito de la producción no petrolera, lastrada de rezagos feudales, hacia otra de moderna fisionomía industrial».[27]

Betancourt creía que la participación del Estado era necesaria para sentar las bases de una economía capitalista moderna, ya que el empresariado criollo de la época no presentaba, según él, las características necesarias para lograrlo a solas.[28] En este punto, la visión betancourista prevaleció y, a partir de su segundo gobierno (1959-1964), el Estado asumió un papel cada vez más protagónico en el desarrollo de la economía venezolana.

Políticas complementarias

Un último tema que merece resaltarse y sobre el cual coincidían Uslar y Betancourt, aunque probablemente diferían en algunos de los motivos, era en la necesidad de proteger a la economía venezolana ante la inundación de importaciones baratas. Para ambos la protección se justificaba con el fin de permitir un «normal» desarrollo de la economía doméstica que, de lo contrario, debido a un tipo de cambio apreciado, no pudiese subsistir. «La intervención —escribe Uslar en 1948— ha sido necesaria para garanti-

26 Uslar Pietri (1958).

27 Betancourt (2001).

28 «No podía cruzarse de brazos el Estado venezolano a esperar que la iniciativa privada desarrollara y diversificara la producción, porque la tendencia a seguir la vía de menor resistencia en un sector apreciable de los capitalistas criollos, los impulsa a ser caseros y comerciantes antes que agricultores o industriales». *Ibídem*.

zarle a Venezuela un mínimo de economía normal y mientras la industria petrolera subsista en proporción tan desmesurada con respecto al resto de nuestras actividades la intervención del Estado continuará siendo necesaria…».[29] Y ante los peligros del proteccionismo se limita a decir:

> En esa especie de predio cerrado que es el mercado interno, creado por la participación nacional en la riqueza petrolera, debemos esforzarnos en fomentar todas las formas de producción razonables, pero sin perder de vista que deben ofrecer la garantía de poder subsistir, el día, en que nuevas circunstancias hagan necesario o deseable que la valla protectora baje o desaparezca.[30]

Es decir, si bien nuestro carácter de país petrolero implica, según Uslar, que debemos adoptar medidas proteccionistas para lograr al menos una semblanza de economía diversificada, las mismas deben pensarse de manera temporal con miras a lograr una economía doméstica competitiva capaz de subsistir una vez agotados nuestros recursos petroleros.

Aunque la consigna de sembrar el petróleo la acuñó Uslar, no cabe la menor duda de que Betancourt, al presidir el gobierno —tanto en 1945-1948 como en 1959-1964—, jugó un papel más influyente en definir la aplicación práctica de la siembra, asignándole al Estado un papel preponderante.

2.2.3. El Leviatán rentista

A partir de 1936, los sucesivos gobiernos apostaron a un modelo de desarrollo liderado por el Estado y financiado por la renta petrolera. La Ley de Impuesto Sobre la Renta de 1942 y la Ley de Hidrocarburos de 1943 marcan un hito en la historia del país, pues sentaron el primer precedente de lo que sería una constante pugna entre el Estado venezolano y las compañías extranjeras por dividirse la renta petrolera. Sin embargo, no es sino a partir de 1958 cuando esta relación se tornaría verdaderamente conflictiva, culminando finalmente con la nacionalización de la industria en 1975 (ejecutada en 1976).[31]

29 Uslar Pietri (1984).
30 Uslar Pietri (1990).
31 Rodríguez (2000).

Durante los gobiernos de Eleazar López Contreras e Isaías Medina Angarita (1936-1945) «… la Administración Pública deja claramente de confundirse con la administración privada de los gobernantes…» y comienza a asumir funciones propias de un Estado moderno en la provisión de servicios de carácter social, marcando un contraste con la dictadura gomecista.[32] En lo económico, la intervención del Estado se hacía, por lo general, indirectamente, a través de instituciones de carácter financiero o crediticio.

En el trienio de Acción Democrática (1945-1948) aumenta la intervención del Estado tanto en lo económico como en lo social, creándose un conjunto de instituciones con el fin de atender las demandas de los diferentes sectores y de establecer «… los mecanismos que ayudan a centralizar las acciones y decisiones públicas, y tener la capacidad de distribuir el ingreso obtenido por concepto de petróleo en forma heterogénea y selectiva».[33] De particular relevancia en este período es la creación, en 1946, de la Corporación Venezolana de Fomento (CVF), con el objetivo de apoyar la creación de nuevas empresas, tanto públicas como privadas, a través de créditos subsidiados, garantías y participación directa del Estado, institucionalizando así «el acceso por parte del sector privado a subsidios masivos del Estado».[34]

La dictadura (1948-1958) profundiza la participación del Estado en la economía, particularmente en la industria manufacturera y en las industrias básicas, a la vez que recorta el gasto social, dedicándose más bien a grandes proyectos de infraestructura. La caída de Marcos Pérez Jiménez en 1958 deja un panorama incierto, con diversos intereses encontrados entre sí. Aunado a un gran descontento social generado por la dictadura, existía aún un sector de la cúpula militar con ansias de poder mientras que, por otra parte, grupos comunistas armados insistían en llevar a cabo una revolución. En este entorno, los principales partidos políticos y otros sectores influyentes (Iglesia y empresariado) llegan a una serie de acuerdos para proteger a la naciente democracia, comprometiéndose los partidos signatarios a compartir el poder y respetar las reglas democráticas en lo que se conoce como el Pacto de Punto Fijo.

32 Kornblith y Maingon (1985).

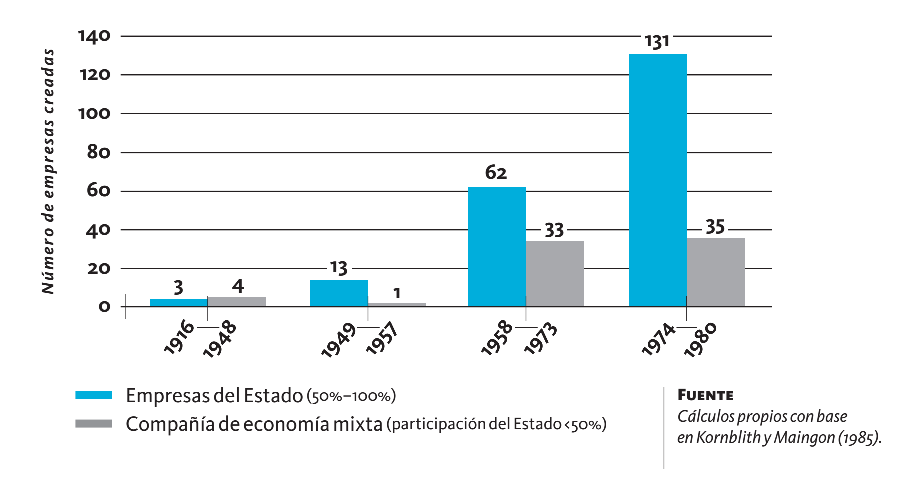
33 *Ibídem*.

34 Naím y Francés (1995).

En el Programa Mínimo de Gobierno se acuerda apoyar un modelo de desarrollo apuntalado por el Estado cuyos ejes serían un significativo aumento en el gasto social y una política de sustitución de importaciones. En lo social, los sucesivos gobiernos adoptaron una estrategia de masificación de los servicios públicos con poca focalización en los sectores más necesitados y escasa atención a la calidad de los servicios o a la eficiencia del gasto. Por su parte, la política de sustitución de importaciones consistía en amplios subsidios al sector privado, la participación directa del Estado en la economía a través de empresas públicas y altas barreras de protección a la industria local. El objetivo de dicha política era reducir la dependencia de las importaciones, fomentando la producción doméstica de bienes intermedios y de consumo final; en efecto, la industrialización del país.

Una cifra reveladora de la creciente intervención del Estado es el número de empresas creadas con participación estatal (figura **2.11**). En el período que comprende los gobiernos de Gómez, López Contreras, Medina Angarita, el trienio de Acción Democrática y Pérez Jiménez (1908-1958) se crearon un total de 21 empresas con participación del Estado (catorce de ellas en la dictadura perezjimenista). En cambio, en el período 1958-1973, fueron creadas 95 empresas, 62 de las cuales eran mayoritariamente públicas, mientras que en el período 1974-1980 el número total ascendió a 166, de las cuales el Estado tenía participación mayoritaria en 131. Para 1980 se podían contabilizar más de 209 empresas del Estado y 63 empresas con participación mixta.

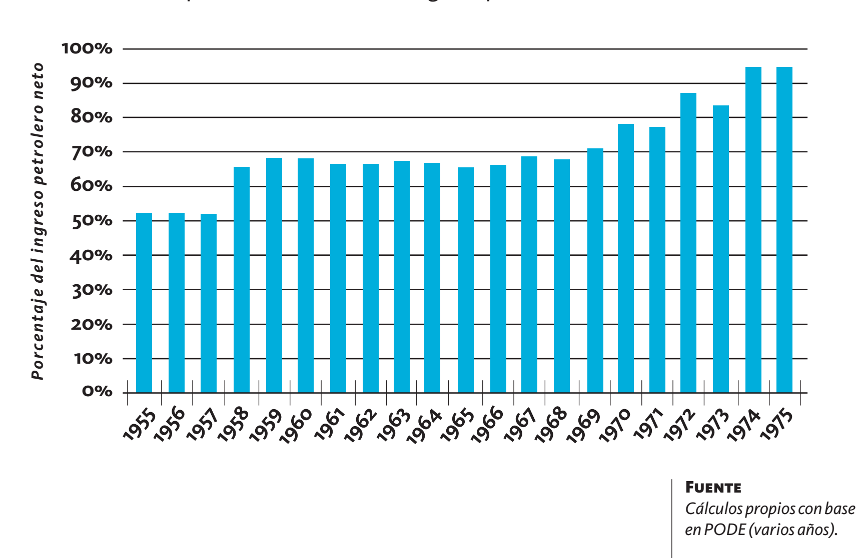

Figura 2.11. Número de empresas creadas con participación del Estado (1916-1980)



Fuente
Cálculos propios con base en Kornblith y Maingon (1985).

El sustento de este modelo serían los ingresos petroleros. La captura de una proporción creciente de la renta frente a las concesionarias extranjeras y su subsiguiente asignación a los diferentes sectores organizados de la sociedad se convirtió en fuente de legitimidad para los sucesivos gobiernos, permitiendo mitigar posibles conflictos políticos y sociales. Para 1975, año en que se aprobó la nacionalización de la industria petrolera, la participación del Estado en el ingreso petrolero neto alcanzaba 94% (figura **2.12**).

Figura 2.12. Participación del Estado en el ingreso petrolero neto



Fuente
Cálculos propios con base en PODE (varios años).

2.2.4. Rentismo discrecional

Si bien la tendencia a una creciente intervención del Estado en la economía era común en la región y entre los países en desarrollo en general, la dependencia del sector privado venezolano del Estado era mucho mayor de lo usual. Según un estudio publicado en 1977 y citado por Naím (1984), en una muestra de 29 sectores industriales se estableció que la rentabilidad variaba «… de entre 2 y 81 por ciento del activo neto (…) y que el principal factor en definir la tasa de ganancias de cada uno de los 29 sectores era el nivel de la tarifa arancelaria que se aplicaba al sector para protegerlo de la competencia de las importaciones». En referencia al mismo estudio, Naím relata que casi todos los sectores analizados hubiesen dado pérdidas de no existir la protección.

Esta acentuada dependencia del sector privado hace más pernicioso el manejo discrecional de la renta, ya que el Estado va a desarrollar mecanismos para asignar ventajas al sector privado de manera selectiva y excluyente, de acuerdo con lealtades políticas y con poca atención a criterios económicos en cuanto a productividad o libre competencia. Por el contrario, se crea una simbiosis entre grupos empresariales y partidos políticos en los que se intercambian ventajas económicas por financiamiento a los partidos, haciendo muy difícil el surgimiento de nuevos grupos económicos que no estén dispuestos a asociarse a los partidos políticos dominantes. Esta situación, tal como señalamos en el capítulo 1, aparte de reducir considerablemente la competencia y, por lo tanto, la eficiencia, es un ambiente ideal para la búsqueda de rentas y el aumento de la corrupción. La distribución discrecional de la renta por parte del Estado, dentro de un contexto institucional débil, genera una serie de incentivos perversos que impiden un manejo eficiente y equitativo del ingreso petrolero. Venezuela no fue la excepción. Así lo constatan Naím y Francés (1995):

> La influencia que los oficiales públicos (...) tenían sobre la fortuna de las empresas privadas era enorme (...) frecuentemente, compañías esencialmente similares en el mismo sector terminaban pagando precios diferentes para las mismas importaciones, o tenían diferentes cuotas de importación para el mismo producto asignado.

Los partidos políticos se convirtieron en los principales vehículos de distribución de renta, formando redes clientelares directamente dependientes de dichas organizaciones. Estas redes servían tanto para excluir a otros agentes no afines políticamente como para extraer recursos económicos dirigidos a financiar las actividades partidistas. Todo ocurría a través de los partidos, nada por fuera. Según Karl (1997): «Individuos u organizaciones tenían básicamente cero posibilidades de ser escuchados a menos que empleasen las conexiones partidistas y siguiesen los lineamientos del partido».

Evidentemente, mientras más cercano el contacto mayores probabilidades de obtener el privilegio buscado, sea este un empleo público, una licencia de importación, una exención de impuestos o un contrato público, lo cual favorecía a los sectores económicos más poderosos. Ello, a su

vez, limitaba la posibilidad de acceder a beneficios por parte de grupos no organizados, los cuales se fueron convirtiendo en los marginados del sistema. Para Kelly (1995), el sistema partidista explica «la ausencia de atención a los problemas de los elementos más marginales de las subclases —aglomeración en las prisiones y abusos judiciales de los derechos, ausencia de las fuerzas de seguridad y falta de servicios en los sectores más pobres», dada su limitada participación política. Sin embargo, siempre y cuando la renta fuera creciente y permitiera atender los intereses de los grupos políticamente más relevantes, el sistema podía sostenerse. En efecto, el manejo discrecional de la renta permitió responder a todos los intereses organizados, convirtiéndolos en beneficiarios clientelares.

Volviendo a la teoría presentada en el capítulo 1 puede afirmarse que, partiendo de una institucionalidad débil y una economía subdesarrollada, la súbita e inesperada inyección de recursos provenientes de la industria petrolera y el manejo discrecional de la misma por los sucesivos gobiernos condujo a la degradación de los partidos políticos que pasaron de ser inicialmente mecanismos de agregación, movilización e inclusión política a ser instituciones excluyentes políticamente y extractivas económicamente. Esto, a su vez, sirvió para consolidar un contrato fiscal rentista en Venezuela.

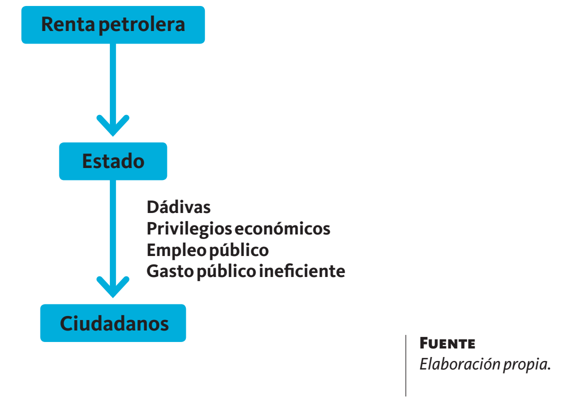
El de los partidos políticos venezolanos es un caso típico de lo que Acemoglu y Robinson (2012) identifican como instituciones que inicialmente son incluyentes y gradualmente se transforman en excluyentes y extractivas con el objeto de concentrar el poder político. De acuerdo a su teoría, este devenir de los partidos políticos hacia instituciones excluyentes y extractivas explica, en buena medida, el deterioro del desempeño económico de Venezuela y el contraste entre los dos períodos antes mencionados. Vale la pena resaltar que, como hemos visto, la causa de este deterioro institucional de los partidos se debe al ejercicio de un rentismo discrecional y a la consolidación de un contrato fiscal rentista.

2.2.5. Contrato fiscal rentista

Desde un inicio el Estado se erigió como el legítimo receptor de la renta petrolera en representación de la nación. El enfrentamiento constante con las concesionarias extranjeras por capturar una porción creciente de la renta petrolera, para luego distribuirla entre los ciudadanos, se convirtió en una

crucial fuente de legitimación de la acción del Estado.[35] A diferencia de otros Estados modernos, el venezolano se especializó en maximizar el ingreso petrolero, evitándose así la necesidad de llevar adelante reformas del marco tributario no-petrolero para ampliar la capacidad impositiva del Estado. Entre 1958 y 1973, el ingreso fiscal petrolero representó en promedio 60% de los ingresos totales. Esta realidad degeneró en una relación ciudadano-Estado invertida, según la cual los ciudadanos dependen del manejo discrecional de la renta petrolera por el Estado (figura **2.13**), y no como sucede en países normales, donde el Estado depende de los aportes de los ciudadanos.

FIGURA 2.13. Contrato fiscal rentista



FUENTE
Elaboración propia.

Como resaltamos en el capítulo 1, el contrato fiscal tiñe la concepción que los ciudadanos desarrollan acerca de sus deberes como ciudadanos, las obligaciones del Estado ante la sociedad, así como la relación entre trabajo y riqueza. El cada vez mayor protagonismo del Estado, financiado por el ingreso petrolero, se tradujo en crecientes expectativas de la población, particularmente en cuanto a la capacidad del Estado para resolver, no sólo problemas que se pudiesen considerar propios de sus responsabilidades, sino también problemas personales de los ciudadanos. Según un estudio realizado por Baylora y Martz (1979), 84% de los venezolanos consideraban que el Estado era el agente idóneo para solventar los problemas del país, mientras que para el 63% era el principal actor en la resolución de sus problemas personales.[36]

35 Tugwell (1975).

36 Ver Baylora y Martz (1979), y Koeneke y Varnagy (2007).

Cifras recientes validan la tesis de que en Venezuela predomina un contrato fiscal rentista. Así lo evidencian los datos del Proyecto Pobreza de la Universidad Católica Andrés Bello. Uno de los ejes que emplea este estudio para analizar las creencias y percepciones de los venezolanos es el relacionado con el *locus* de control. El *locus* de control se refiere a «la instancia a la cual el individuo atribuye la causalidad de la ocurrencia de cambios o transformaciones en la realidad que él vive».[37] Esta medida forma un continuo con base en la creencia que tiene el individuo sobre su capacidad para afectar lo que ocurre en su entorno. Un *locus* de control externo se asocia con «la creencia de que la ocurrencia de cambios en la realidad es independiente de la capacidad, voluntad y conducta del individuo», mientras que un *locus* de control interno está asociado con «la creencia en que la ocurrencia de cambios en la realidad depende, para su aparición y desarrollo, de la propia acción».

Según entrevistas realizadas en 1997, 58% de los entrevistados fueron clasificados con *locus* de control externo. Esta cifra alcanza 87.7% en la población mayor de dieciocho años del Área Metropolitana de Caracas y la Región Central del País. En su análisis, De Viana sostiene que estas cifras están directamente asociadas a otras creencias básicas que la alimentan, como son:

> Que la sociedad venezolana es rica por disposición de recursos naturales abundantes; que todo ciudadano tiene derecho a disfrutar de bienestar social independientemente de sus prestaciones a la colectividad en términos de producción y participación en la vida colectiva; que el papel del Estado debe caracterizarse por el asistencialismo paternalista y populista, en lugar de ser árbitro garante del orden abstracto de relaciones; que a los derechos reconocidos no les corresponde como contraparte derechos y obligaciones simétricos.

Estas afirmaciones son consistentes con el argumento de que en Venezuela se consolidó un contrato fiscal rentista que circunscribe la relación ciudadano-Estado, y que el mismo ha sido producto del manejo discrecional de la renta petrolera por parte del Estado.

Es revelador, además, compararnos con otros países. Según Latinobarómetro 2010, el 48% de los venezolanos cree que el gobierno puede resolver «todos los problemas de la sociedad», mientras que el promedio regio-

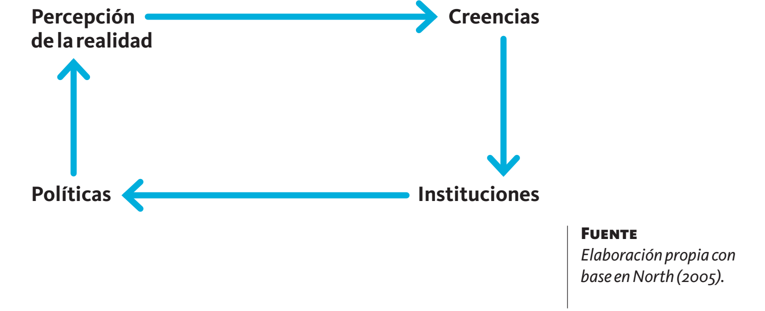
37 De Viana (2001).

nal se sitúa en 14%. Si se le añaden los que responden que el Estado puede resolver «la mayoría de los problemas de una sociedad», la cifra alcanza 81%, mientras que el promedio regional se sitúa en 44%.[38]

2.2.6. Contrato fiscal rentista, expectativas y realidad

En el capítulo 1 definimos instituciones como aquellas reglas y normas, sean formales o informales, que delimitan el accionar de los miembros de una sociedad en la arena política, económica y social a través del marco de incentivos que ellas generan. Estas reglas son reflejo de las creencias de una sociedad, que encuentran fundamento en visiones positivas y normativas de la realidad, es decir, de cómo funciona y cómo debe funcionar el mundo. Estas visiones no son inmutables, sino que constantemente se van revisando y adaptando como consecuencia del éxito o el fracaso de una acción o política que altere la realidad de manera inesperada.[39] Su modificación naturalmente repercute en el marco institucional existente, generando un ciclo evolutivo institucional (figura **2.14**). Este marco conceptual, junto con la matriz de incentivos asociados a combinaciones de tendencia y volatilidad del ingreso petrolero (figura **2.15**), puede ayudarnos a entender el caso venezolano.

Figura 2.14. Proceso de evolución institucional



Fuente
Elaboración propia con base en North (2005).

La percepción entre las clases gobernantes de la realidad inicial era que Venezuela, un país subdesarrollado, con una población mayoritariamente pobre y una clase empresarial deficiente, necesitaba de un Estado fuerte que, con los recursos que proveía el petróleo, debía impulsar y liderar la modernización del país.

38 El promedio regional incluye los dieciocho países de la muestra de Latinobarómetro (2010).

39 North (2005).

Entre 1936 y 1974, el Estado venezolano y las instituciones que lo conforman aprovecharon la coyuntura de una renta petrolera creciente y poco volátil para sentar las bases de una economía moderna y un sistema político democrático. El manejo discrecional de la renta petrolera para financiar el desarrollo del país y legitimar al Estado ante la población dio lugar a un entramado institucional en el que el Estado adquiría un papel prominente frente a la ciudadanía y el sector privado. Esto se tradujo en la adopción formal de la política de sustitución de importaciones y en la creación de mecanismos clientelares mediante los cuales los partidos actuaban como distribuidores de la renta petrolera. En efecto, la institucionalidad democrática se legitimaba a través de la distribución. La realidad percibida por la población, según la cual el país avanzaba gracias a la mano conductora del Estado, moldeó las creencias y expectativas que constituyen el contrato fiscal rentista: el Estado como padre proveedor, financiado por una abundancia infinita, y el ciudadano como dependiente receptor. Si bien unos ganaban más que otros, todos ganaban y ello bastaba para crear una ilusión de armonía democrática (figura **2.15**, cuadrante **1**).[40] Sin embargo, así como la renta petrolera era el sustento del modelo adoptado, también era su talón de Aquiles.

Como hemos visto, para finales de los años 1960 el modelo comenzó a mostrar señales de agotamiento. La política de sustitución de importaciones, basada en protección y subsidios, restringía el crecimiento del aparato productivo nacional al tamaño del mercado interno. Una vez que la capacidad instalada superaba la demanda doméstica, no había hacia dónde crecer. En consecuencia, la inversión cayó y la economía comenzó a desacelerarse. Si bien durante los primeros quince años los gobiernos democráticos contaron con una renta creciente, no por aumento en los precios sino mediante el cobro de impuestos cada vez más onerosos, su capacidad para capturar la renta petrolera llegaba a su límite. Para 1970 la participación del Estado en el ingreso petrolero neto alcanzaba el 78%. Para 1974, justo antes de la nacionalización, la misma cifra alcanzó 95% (figura **2.11**). Aunado a ello, la industria petrolera estaba en franca declinación por las razones ya expuestas. Para estos años se comenzaría a vislumbrar entre las clases gobernantes la necesidad de un cambio de rumbo hacia un modelo menos dependiente del petróleo. Previo a las elecciones de 1973 se hablaba ya del «último chance para la democracia venezolana» (figura **2.15**, cuadrante **2**).[41]

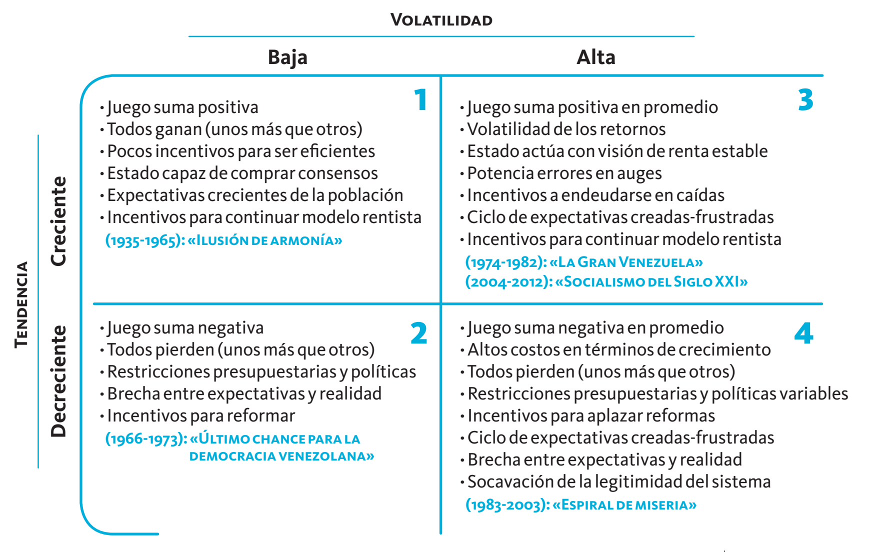
40 Naím y Piñango (1984).

41 Karl (1997).

No obstante, la urgencia de un cambio de rumbo perdió toda relevancia con el salto en los precios del petróleo, los cuales, entre 1973 y 1980, se multiplicaron por un factor de ocho en términos nominales. En apenas cuatro años (1974-1978) el ingreso petrolero que recibió el primer gobierno de Carlos Andrés Pérez fue mayor, en términos reales, a la totalidad del ingreso petrolero entre 1958 y 1973. Esta realidad inmediatamente negó toda creencia de que un cambio de rumbo era deseable y así lo declaró el presidente Pérez en 1974: «Ustedes son actores en la gran transformación nacional que va a convertir a Venezuela en uno de los grandes países del mundo».[42]

El discurso desmedido y la desbordada abundancia durante la primera administración de Pérez no sólo reafirmaron en la población las creencias en cuanto al Estado redentor, sino que las llevaron a su máxima expresión, terminando así de enraizarse y consolidarse en la población el contrato fiscal rentista con base en una abundancia infinita y unas expectativas acordes con esta percepción. La política de sustitución de importaciones, que ya se creía agotada, se repotenció. El Estado, ya de por sí abultado, alcanzó nuevas dimensiones, con la creación de nuevas empresas y la nacionalización de la industria petrolera ejecutada en 1976. La renta petrolera daba para todo y así comenzaron a percibirlo los venezolanos. La pregunta ¿cuánto cuesta? perdió todo sentido; era la época del «tá barato dame dos», la época de la «Gran Venezuela» (figura **2.15**, cuadrante **3**).

FIGURA 2.15. Tendencia, volatilidad y expectativas: caso Venezuela



FUENTE
Elaboración propia.

42 Carlos Andrés Pérez (11 sept., 1974), en Karl (1997).

Para finales de la década de 1970 la realidad comenzó a cambiar rápidamente, con una economía estancada e índices de pobreza crecientes. El discurso oficial, sin embargo, no cambió: Venezuela seguía siendo rica, el trastorno era temporal. El segundo auge petrolero a inicios de los años 1980 reivindicó la percepción de que las caídas eran temporales, sin embargo, el repunte terminó siendo lo transitorio.

En este período se cae en la «espiral de miseria» que describimos anteriormente (figura **2.15**, cuadrante **4**). La alta volatilidad y tendencia decreciente del ingreso petrolero planteó nuevos retos a los cuales el sistema político no estaba en capacidad de responder. Como ya mencionamos, los partidos, pilares fundamentales de la institucionalidad vigente, además de haberse convertido en instituciones excluyentes políticamente y extractivas económicamente, se habían esclerotizado y perdido toda capacidad de cambio o adaptación a las nuevas circunstancias y retos. El entramado institucional era cada vez menos capaz de cumplir con las expectativas de la población, formadas con base en las creencias de una riqueza infinita. El hecho de que el discurso oficial fuera cónsono con las creencias de la población y al mismo tiempo contradictorio con la realidad percibida de un sostenido deterioro, sembró las semillas de lo que sería la crisis de la democracia venezolana en la década de 1990, evidenciada en una creciente desconfianza en los partidos. Si Venezuela es rica y yo soy cada vez más pobre, ¿quién se está llevando los reales?

El «Gran Viraje» en 1989 representó la alineación del discurso oficial, las instituciones y la realidad. Las creencias de la población, sin embargo, seguían estando forjadas por el contrato fiscal rentista, no sólo porque había vivido en carne propia la ilusión de la «Gran Venezuela» hacía apenas una década, sino porque ese había sido el discurso oficial hasta la fecha. ¿Ahora resulta que Venezuela es pobre? El programa de estrechez y restricciones, impuesto por una realidad que había cambiado, chocaba frontalmente con la creencia de una abundancia infinita y un Estado redentor. El hecho de que Carlos Andrés Pérez, el artífice de la «Gran Venezuela», el que prometió «una gran transformación nacional», haya sido el elegido para implementar el cambio de rumbo, seguramente no ayudó. La discrepancia entre las creencias de la población y las políticas implementadas por el segundo gobierno de Carlos Andrés Pérez crearon un ambiente propicio para el conflicto.

Luego del «Caracazo», dos intentos de golpe de Estado y la destitución del presidente Pérez, Rafael Caldera logra capitalizar el rechazo a las reformas para asumir por segunda vez la presidencia de la República. Sin embargo, la realidad no había cambiado: el ingreso petrolero ya no daba para sostener el sistema económico y político existente. Luego de detener, en un principio, e incluso revertir las medidas de apertura de la economía, en medio de una profunda crisis bancaria, el gobierno retomó una agenda moderada de liberalización, particularmente en el sector petrolero. En este contexto, la debilidad de los precios del petróleo agudizó las dificultades, dando al traste con las expectativas de la población en cuanto a las posibilidades de mejora bajo el sistema político y económico existente. Para 1997 el PIB per cápita se situaba al mismo nivel que en 1972, 14% por debajo de su pico en 1978.

¿Qué explica la llegada de Hugo Chávez? Chávez identifica las creencias de la población y le dice lo que quiere escuchar: efectivamente, Venezuela es rica, tú eres pobre porque otros te han quitado lo que te pertenece. Una narrativa mucho más sencilla, mucho más cómoda y mucho más consistente con lo que había sido el discurso oficial hasta 1988 y los recuerdos de la «Gran Venezuela».

Tras asumir el poder, al gobierno de Chávez le tocó enfrentar la dura realidad de una reducción del ingreso fiscal petrolero por la caída de precios, por lo que los primeros años no fueron de fácil transición. No obstante, en 2004 los precios del petróleo comenzaron a ascender y el gobierno pudo hacer efectivo su discurso. Entre 2004 y 2008 percibió un ingreso petrolero una vez y media mayor, en términos reales, que el ingreso entre 1974 y 1978. A través de transferencias directas, créditos subsidiados y una moneda sobrevaluada, el auge petrolero se convirtió en una gran bonanza de consumo. El consumo privado aumentó en 14%, mientras que las importaciones se incrementaron en 34%. Apuntalada por un aumento de la demanda agregada, la economía creció a una tasa promedio de 10%.[43] Esta bonanza no sólo ayudó a consolidar la narrativa oficialista en el imaginario popular, sino que desvirtuó por completo el discurso del «Gran Viraje» de los años 1990 y sus proponentes, según el cual los venezolanos debíamos aceptar ciertos sacrificios en el presente para asegurar un mejor futuro, un discurso que, cabe resaltar, estaba en lo correcto.

43 BCV y ONAPRE.

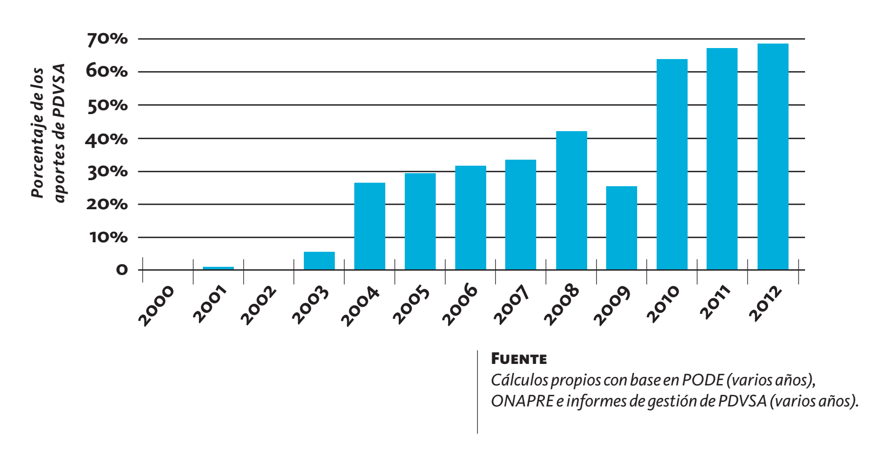
Hoy en día el contrato fiscal rentista está más enraizado que nunca y la narrativa oficialista, aparentemente consistente con la realidad y la experiencia, han hecho aún más difícil modificarlo. Peor todavía, la oposición no ha ofrecido una narrativa alterna para explicar la realidad, más bien se tiende a aceptar como válida la narrativa oficialista sobre lo ocurrido y se dice que se actuará de manera distinta pero dentro de las mismas premisas, por lo que, implícitamente, o quizás explícitamente, se acepta el contrato fiscal rentista.

2.3 Socialismo del siglo XXI y rentismo discrecional

Hoy más que nunca la asignación de la renta petrolera se hace de manera discrecional y centralizada por el Ejecutivo. A través de PDVSA, la creación de diversos fondos extrapresupuestarios —notablemente FONDEN—, el uso de créditos adicionales en el presupuesto y el abuso de los estimados del precio del petróleo en la Ley Anual de Presupuesto, el gobierno ha logrado maximizar la discrecionalidad en la asignación del ingreso petrolero con graves consecuencias para la institucionalidad democrática. Entre 2004 y 2012, en promedio, 43% de los aportes de PDVSA al gasto público se han manejado fuera del presupuesto. En 2012 esta cifra alcanzó 69% debido a la Ley de Contribuciones Especiales de 2011, la cual desvía automáticamente recursos a FONDEN cuando los precios superan el precio estimado en la Ley de Presupuesto Anual (figura **2.16**).[44]



FIGURA 2.16. Porcentaje de los aportes de PDVSA desviados del presupuesto



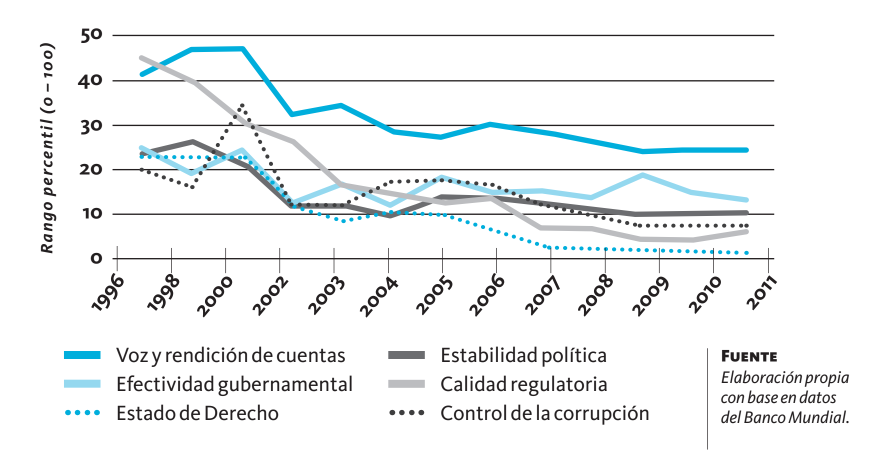
FUENTE
Cálculos propios con base en PODE (varios años), ONAPRE e informes de gestión de PDVSA (varios años).

44 La ley se reformó parcialmente en febrero de 2013 para reducir la carga fiscal sobre el sector petrolero, lo cual a su vez disminuyó levemente los aportes al FONDEN (Gaceta Oficial de la República Bolivariana de Venezuela n.° 40.114 de 20-2-2013).

Esta discrecionalidad se ha visto reflejada en un significativo deterioro institucional evidenciado por los índices de gobernanza del Banco Mundial (figura **2.17**).



FIGURA 2.17. Índices de gobernanza del Banco Mundial



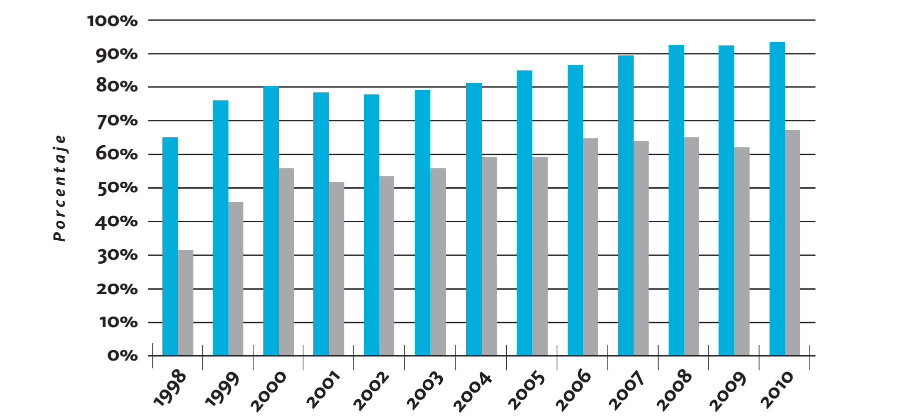
FUENTE
Elaboración propia con base en datos del Banco Mundial.

Parte de este gasto extrapresupuestario ha sido canalizado a las misiones. Cabe resaltar que algunas de las misiones son similares a programas de entregas condicionadas, según los cuales los participantes reciben una transferencia directa por asistencia. De hecho, frecuentemente el gobierno vende las misiones como una asignación directa del ingreso petrolero a los ciudadanos, algo que, según el gobierno, no ocurría antes. Sin embargo, si bien las misiones pueden asimilarse a mecanismos de distribución directa, la discrecionalidad en la selección de los beneficiarios con base en criterios políticos las convierte en la antítesis de los mecanismos de distribución mencionados en el capítulo anterior, transformándolas más bien en el instrumento por excelencia del rentismo discrecional.

Aunado a ello, no cabe la menor duda de que hoy en día Venezuela es más vulnerable que nunca ante una caída del precio del petróleo, como se evidenció con la experimentada a finales de 2008. Como vimos en el capítulo anterior, el Fondo de Estabilización creado en 1997 por el entonces presidente Caldera se volvió inoperativo a través de diversas modificaciones, con lo cual, al caer el precio a finales de 2008 y no haber ahorrado durante el auge, el gobierno se vio obligado a recortar el gasto, dando inicio a una recesión de seis trimestres consecutivos. A pesar de que la crisis resonó a nivel

mundial, ya para 2010 Venezuela era el único país, junto a Haití, con crecimiento negativo, incluso ante una súbita recuperación en los precios del petróleo. Hoy en día 94% de las divisas por exportaciones son generadas por el petróleo, mientras que 67% del ingreso del gobierno, tomando en cuenta las transferencias a FONDEN y el gasto social de PDVSA, provienen del petróleo, como se muestra en la figura **2.18**.

Figura 2.18. Dependencia del ingreso petrolero



Fuente
Cálculos propios con base en BCV, PODE (varios años) e informes de gestión de PDVSA (varios años).

2.4 A modo de conclusión

La narrativa institucional ilustra la influencia de la trayectoria andada. El contrato fiscal rentista, firmemente arraigado para finales de los años 1970, dificultó la implementación de los ajustes requeridos, ya que ningún partido de gobierno deseaba ser el primero en dar paso a las reformas necesarias, sobre todo ante la incertidumbre en relación con los precios del petróleo que en cualquier momento podían haber repuntado, o al menos así se creía.

Dicho esto, la narrativa también pone de manifiesto el papel determinante que pueden jugar los líderes en cambiar el rumbo de un país. ¿Era inevitable el desenlace que todos conocemos? Definitivamente no lo era.

La decisión de no rectificar el rumbo a tiempo fue de los sucesivos gobiernos; si bien adelantar las reformas requeridas pudo haber implicado altos costos políticos, los costos para el país en el largo plazo hubiesen sido mucho menores. Tristemente, en el caso de Venezuela, los cambios llegaron tarde, se implementaron con torpeza y muchos fueron revertidos antes de que pudieran rendir resultados, con lo cual se pagaron los costos del ajuste en el corto plazo pero no se mantuvieron los cambios hasta cosechar los beneficios. Peor aún, pocos dentro de las clases gobernantes, intelectuales y empresariales supieron comprenderlos y asumirlos, dedicándose más bien a subvertirlos. Quizás de haber muchos de ellos actuado de manera diferente, incluyendo el propio partido del Presidente, las cosas hubiesen tomado otro rumbo menos traumático.[45]

El problema con la narrativa actual, definida como dijimos por el presidente Chávez, es que no es consistente con la realidad de un país cuyo sector productivo, tanto público como privado, se encuentra cada vez más maltrecho; donde el sector privado dejó de invertir ante el acoso del Estado, tanto por la vía regulatoria como por la amenaza a la propiedad privada. Esta situación es sumamente frágil, ya que depende, como nunca antes, de un ingreso petrolero creciente, lo que se pone de manifiesto en el desbordado endeudamiento público, aun en presencia de precios del petróleo elevados.

Venezuela hoy en día padece, más que en cualquier momento de su historia, las consecuencias más perversas del rentismo discrecional. Cualquier semblanza de institucionalidad que existía ha sido reemplazada por la discrecionalidad absoluta del Presidente, y la economía es hoy más dependiente que nunca del ingreso petrolero y, por lo tanto, vulnerable ante las caídas en los precios del petróleo. El sector privado ha sido vejado y sometido. Una parte importante de la población depende directamente de entregas por parte del Estado, condicionadas a su apoyo político y, como vimos, el contrato fiscal rentista sigue estando profundamente enraizado en la población. ¿Qué alternativas hay? ¿Está Venezuela condenada a sufrir una y otra vez los efectos perversos del rentismo discrecional? ¿Es imposible cambiar el contrato fiscal rentista?

La experiencia de Venezuela ha demostrado cómo, en el contexto de una institucionalidad débil, el manejo discrecional de la renta por parte de

45 Rivero (2011).

los gobiernos de turno, es decir el rentismo discrecional, produce un marco de incentivos contrario a una visión productiva del desarrollo, conduciendo más bien a un contrato fiscal rentista en el cual el Estado asume el papel de padre redentor y el ciudadano el de dependiente. Esto sugiere que toda propuesta debe apuntar a limitar tal discrecionalidad, considerando los problemas de inconsistencia dinámica y de falta de credibilidad expuestos en el capítulo 1. Asimismo, la propuesta debe tomar en cuenta la trayectoria andada, la situación presente y las lecciones que nos brinda nuestra propia experiencia. En el capítulo que sigue presentamos una propuesta que apunta en esta dirección.



3

capítulo

Hacia un nuevo contrato fiscal

capítulo 3

Hacia un nuevo contrato fiscal

«Si las tendencias naturales de la humanidad son tan malas que no es seguro permitirle a las personas ser libres, ¿cómo es que las tendencias de estos funcionarios son siempre buenas? ¿No pertenecen también los legisladores y sus agentes a la raza humana? ¿O es que ellos creen que están hechos de una mejor arcilla que el resto de la humanidad?».[1]

Fréderic Bastiat
1850

Toda propuesta de cara al futuro debe de partida reconocer que Venezuela percibe una renta, y que la seguirá percibiendo siempre y cuando nuestro petróleo sea demandado por otros países. En el capítulo 1 argumentamos que la maldición de los recursos se debe, no a la renta per se, sino a cómo se asigna. La pregunta, por lo tanto, no es si asignar o no la renta. Una vez generada, la renta debe asignarse. La pregunta relevante es: cuál es el mecanismo más idóneo de asignación que: (1) limite el rentismo discrecional; (2) aumente, o al menos no impacte adversamente la productividad de los venezolanos; (3) promueva un contrato fiscal basado en una sana relación contribuyente-Estado, y (4) sea robusto ante la inconsistencia dinámica que suele caracterizar toda iniciativa de manejo prudente de los ingresos petroleros. Naturalmente, toda propuesta debe, a su vez, ser viable desde un punto de vista técnico, financiero y político. ¿Qué implica cada uno de estos requisitos?

Primero, para limitar el rentismo discrecional es necesario poner límites al manejo discrecional del ingreso petrolero por parte del gobierno de turno. Esto implica establecer reglas claras que delimiten el uso del ingreso petrolero y permitan ahorrar parte de los excedentes en el exterior, fijando la cantidad disponible en un año dado. Estas regulaciones deben tener como objetivo brindarle mayor transparencia y predictibilidad al uso de los ingresos. Segundo, para mitigar el impacto adverso sobre la productividad

1 Bastiat (2011).

es necesario estabilizar el gasto público y utilizar el ingreso petrolero a un ritmo acorde con la capacidad de absorción de la economía. Ello sugiere la creación de un fondo de ahorro y estabilización. Por otra parte, el uso del ingreso petrolero debe dirigirse principalmente a inversión, tanto en infraestructura como en capital humano. Tercero, para promover una sana relación ciudadano-Estado es necesario que el ingreso fiscal petrolero sea considerado como un aporte de los ciudadanos al Estado. Esto indica que, de crearse un fondo, las entregas de éste al Estado deben plantearse como un pago de impuestos de los ciudadanos. Cuarto, la inconsistencia dinámica puede mitigarse alineando los incentivos de los ciudadanos con la integridad y sostenibilidad de los mecanismos adoptados, de manera que sea políticamente costoso violar las reglas establecidas. En este sentido, el fondo pudiese complementarse con un mecanismo de asignación directa de la renta petrolera, que les genere un beneficio concreto y no discrecional a los ciudadanos. El caso de Alaska resumido en el capítulo 1 es ilustrativo.

En el presente capítulo desarrollamos una propuesta concreta para Venezuela, a partir de los principios planteados. Una vez presentada, resaltamos sus virtudes y respondemos a posibles críticas. Desde ya afirmamos que no hay panaceas, mucho menos una solución única. Sin embargo, sostenemos que toda propuesta debe respetar los principios esbozados en los capítulos anteriores. Esperamos que la propuesta que presentamos a continuación, sin duda alguna susceptible de ser mejorada, sirva para alimentar un debate bien informado.

3.1 Fondo Patrimonial de los Venezolanos

Proponemos la creación, mediante disposición constitucional, de un fondo de ahorro y estabilización, el cual denominaremos Fondo Patrimonial de los Venezolanos (FPV), que deberá tener las características que exponemos a continuación:

Ingresos y entregas al fisco

Los ingresos del Fondo estarán constituidos por la totalidad del ingreso petrolero, incluyendo el impuesto sobre la renta a las actividades petroleras, el impuesto de explotación (regalías), el impuesto a las ganancias súbitas, los impuestos superficiales y cualquier otro gravamen a la actividad

petrolera, así como otros ingresos petroleros, tales como los dividendos de PDVSA, bonos de rentabilidad, bonos de desempate y cuotas de participación. El Fondo, a su vez, garantizará al fisco la entrega de un porcentaje del promedio anual de dichos ingresos en los últimos cinco años.[2] Las entregas realizadas al fisco por el FPV deben considerarse como un aporte de todos los venezolanos, similar al pago de un impuesto.

Cuentas individuales de fideicomiso

El capital ahorrado en el FPV y su rendimiento estarán a nombre personal de los venezolanos mayores de dieciocho años, mediante cuentas individuales de fideicomiso. El saldo individual del capital acumulado en el Fondo estará disponible al ciudadano una vez alcanzada la edad de jubilación, sirviendo como complemento de lo ahorrado en los fondos de retiro. Previo a la edad de retiro, el ciudadano podrá acceder a parte del capital ahorrado para atender necesidades de corto plazo. En este sentido, los egresos del FPV se dividirán entre gasto de corto plazo y gasto de largo plazo (figura **3.1**).

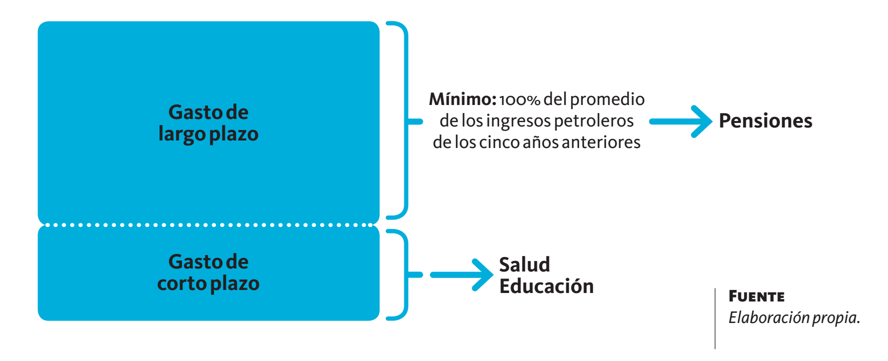
De limitarse los gastos de corto plazo a áreas específicas, a servicios de salud y educación por ejemplo, el ciudadano debe poder escoger libremente el proveedor y el FPV hará efectivo el pago directamente de la cuenta personal del ciudadano. Al ser un pago directo de su cuenta personal en el FPV al proveedor, se asegura que el gasto efectivamente se dirija a las áreas deseadas y, a la vez, se elimina la posibilidad de un mercado secundario como ocurriría de ejecutar el gasto mediante el uso de cupones al estilo cesta-tickets. Este mecanismo reemplaza subsidios a la oferta por financiamiento a la demanda, lo que tiende a mejorar la eficiencia en la provisión al fomentar la competencia. Una propuesta en este sentido es la posibilidad de financiar un seguro universal básico de salud. En el apéndice a este capítulo presentamos algunas consideraciones al respecto.

Los retiros parciales previos a la edad de jubilación deben ser limitados dada la función de estabilización y ahorro que debe cumplir el FPV. Si el ingreso petrolero en un año dado es menor al porcentaje del promedio de

2 Dicho porcentaje podrá ser relativamente alto inicialmente (80%-90%) para propósitos de facilitar la implementación del Fondo sin comprometer las finanzas públicas. Sin embargo, dicho porcentaje debe reducirse gradualmente hasta alcanzar un 50% o menos. Por otra parte, se escogió el promedio de los últimos cinco años ya que el propósito es estabilizar y no aislar el ingreso fiscal de la evolución del mercado petrolero.

los últimos cinco años que le corresponde al Estado, el FPV está obligado a compensar la diferencia, por lo que necesariamente debe tener recursos ahorrados. Como mínimo, el FPV debe tener ahorrado 100% del promedio de los ingresos petroleros de los últimos cinco años.[3] A diferencia del Fondo de Inversión y Estabilización Macroeconómica (FIEM), establecido en 1998, el FPV no tendría tope en los ahorros ya que los mismos irían a alimentar las cuentas de jubilación de los ciudadanos.

FIGURA 3.1. Distribución de fondos del FPV



FUENTE
Elaboración propia.

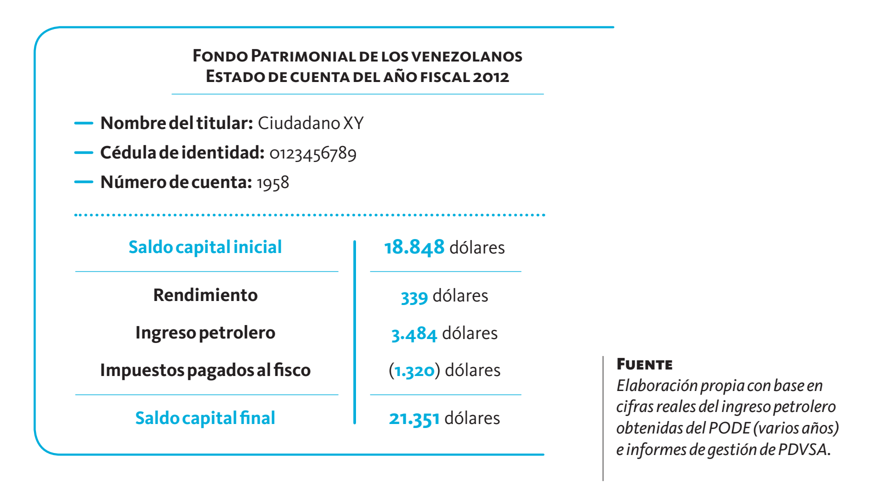
Transparencia

La transparencia y el acceso a la información son esenciales para que el FPV cumpla con sus objetivos. A través del portal de Internet del FPV, cajeros automáticos y sucursales bancarias, todo ciudadano venezolano mayor de dieciocho años registrado en el FPV tendrá acceso a su estado de cuenta, donde se especificará el monto obtenido por concepto de ingreso petrolero, el monto aportado al fisco, el rendimiento de su capital acumulado, los retiros parciales y el saldo final de su cuenta. A modo de ilustración presentamos el estado de cuenta del ciudadano XY para el año 2011, suponiendo que el FPV hubiese estado operando desde 1997 y el porcentaje correspondiente al Estado es 50% del promedio del ingreso petrolero de los últimos cinco años. Utilizamos el retorno equivalente a los bonos a diez años del tesoro americano, siendo este el retorno más conservador.

3 Esta cifra proviene de una estimación basada en la variación real del ingreso fiscal petrolero desde 1950. Las mayores variaciones ocurrieron entre 1990 y 1993, período en el cual el ingreso fiscal petrolero cayó por cuatro años consecutivos a una tasa promedio de -20%, y entre 1997-1998, dos años consecutivos de caída a una tasa promedio de -50%. Tener ahorrado el promedio del ingreso petrolero de los últimos cinco años permitiría amortiguar ambas caídas cómodamente, tomando en cuenta que lo que el Estado recibe es un porcentaje de este promedio.

En el año 2012 el estado de cuenta del ciudadano XY mostraría un saldo inicial de 18.848 dólares, un ingreso petrolero de 3.484 dólares y un rendimiento de 339 dólares (figura **3.2**). Ese año cada ciudadano debió pagar 1.320 dólares al fisco (50% del ingreso petrolero promedio per cápita de los últimos cinco años), lo que resulta en un saldo final de 21.351 dólares.

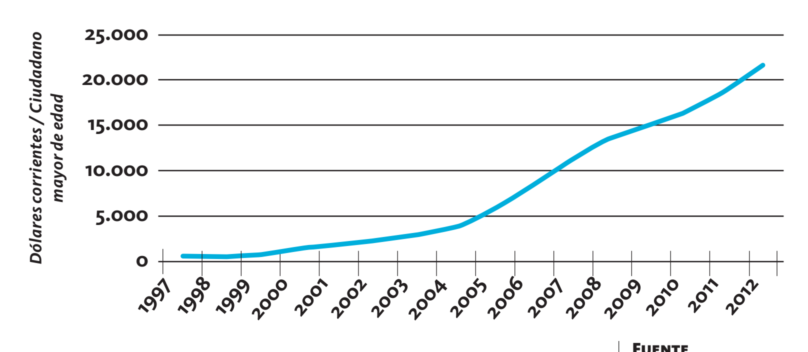
FIGURA 3.2. Estado de cuenta del ciudadano XY



FUENTE
Elaboración propia con base en cifras reales del ingreso petrolero obtenidas del PODE (varios años) e informes de gestión de PDVSA.

La figura **3.3** muestra el flujo a lo largo del período, bajo el supuesto de que los ciudadanos utilizan el rendimiento año a año y no hacen ningún retiro del capital. En el apéndice a este capítulo repetimos la simulación descontando el pago anual de una prima de seguro de salud universal.

FIGURA 3.3. Capital acumulado por persona



FUENTE
Cálculos propios con base en PODE (varios años) e informes de gestión de PDVSA (varios años).

Inversión del capital ahorrado

El capital ahorrado en el Fondo será invertido en una cartera diversificada de activos financieros externos de primera línea que ofrezcan, en primer lugar, seguridad del capital y, en segundo lugar, el mejor rendimiento a mediano y largo plazo. Las reglas que establecen la distribución de los activos entre acciones e instrumentos de renta fija, denominación de monedas por países y límites de riesgo de los instrumentos de la cartera serán aprobadas por el Banco Central y podrán variar a medida que aumente el patrimonio del Fondo. Estará expresamente prohibido la compra de títulos valores u obligaciones del gobierno venezolano.

Administración

El Fondo será administrado por un Directorio independiente, constituido por ocho directores nombrados por períodos escalonados de cuatro años. Los directores deberán ser personas de reconocida experiencia en el área financiera y gerencial. Serán designados de la siguiente manera: dos por el Poder Ejecutivo, dos por el Poder Legislativo, dos por la Asociación de Gobernadores y Alcaldes, y dos por el Banco Central de Venezuela. La Presidencia del Directorio se rotará anualmente entre todos los directores. El Directorio contratará a un Gerente Ejecutivo que llevará, junto al personal requerido, la administración operativa del Fondo.[4]

El Directorio estará sometido a la supervisión del Poder Legislativo, que aprobará su presupuesto anual de operaciones, y de la Contraloría General de la República. Se contratará por licitación un banco internacional de inversiones de reconocida reputación que hará una evaluación anual del desempeño del Fondo en cuanto a: (a) cumplimiento de sus objetivos y normas, (b) su rendimiento comparado con fondos similares, y (c) una comparación con los índices de los mercados financieros internacionales. Cada tres años se cambiará el banco que hace esta evaluación. Tanto los balances anuales, auditados por auditores externos, como la evaluación antes mencionada serán prontamente divulgados al público. Toda esta información, así como un balance de comprobación mensual del Fondo, deberá estar disponible al público en el portal de Internet del FPV.

4 El Gerente Ejecutivo asistirá a las reuniones del Directorio pudiendo ejercer la facultad de voz pero no de voto en las decisiones.

3.2 Las virtudes del FPV

Limita el rentismo discrecional

Al asignar de manera universal y directa una porción de los ingresos petroleros, el FPV limita la cantidad de recursos disponibles para el rentismo discrecional, garantizando que al menos una parte del ingreso petrolero beneficie directamente a la población y no esté sujeto a la búsqueda de rentas o el clientelismo. Aunado a ello, el FPV le brinda predictibilidad al ingreso fiscal petrolero, puesto que, al discutirse el presupuesto, se conocerá con certeza el promedio del ingreso petrolero de los últimos cinco años. Esto elimina toda posibilidad de subestimar el ingreso fiscal petrolero en el presupuesto para propósitos de aumentar la discrecionalidad en su asignación como ocurre actualmente.

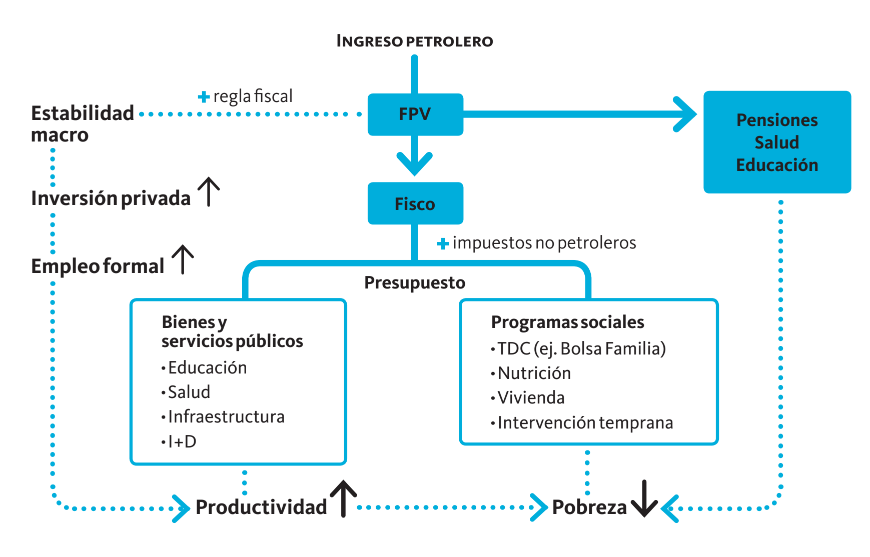
Aumenta la productividad

El FPV ayuda a aumentar la productividad de los venezolanos, principalmente por tres vías. Primero, promueve un entorno favorable a la inversión y a la creación de empleo productivo, estabilizando el ingreso fiscal petrolero y mitigando la apreciación cambiaria. Segundo, facilita la inversión en capital humano por parte de los ciudadanos. Tercero, limita el rentismo discrecional al reducir los incentivos a las empresas para que dirijan recursos a la captura de rentas, abriendo la posibilidad de que los destinen a la inversión productiva.[5] La figura **3.4** ayuda a ilustrar este punto. Las líneas sólidas indican el flujo de ingresos y gastos del Estado mientras que las líneas punteadas indican cómo el fondo contribuye a aumentar la productividad de los venezolanos y a reducir la pobreza.

Cabe acotar que, mientras haya capacidad de endeudamiento, la estabilización del ingreso fiscal petrolero no garantiza la aplicación de una política anticíclica que modere el impacto de los *shocks* externos en la economía, aunque sí la facilita grandemente. Para ello es necesario implementar reglas fiscales efectivas que limiten el endeudamiento y contemplen una proyección plurianual del presupuesto.

5 El FPV ayuda a estabilizar las variables macroeconómicas por cuatro vías: (a) reduce la volatilidad del ingreso fiscal petrolero al utilizar el promedio de los últimos cinco años; (b) disminuye el impacto de la volatilidad del ingreso petrolero al ahorrar en el exterior el 50% de este promedio; (c) aminora la incertidumbre en el proceso presupuestario y permite hacer ajustes graduales al brindar predictibilidad al ingreso fiscal petrolero, y (d) estabiliza el presupuesto de gastos e inversiones de PDVSA al bajar las presiones de las autoridades fiscales sobre la empresa.

Figura 3.4. Flujograma de ingresos y egresos del Fondo Patrimonial de los Venezolanos [6]



Nota TDC se refiere a programas de transferencias directas condicionadas al estilo «Bolsa Familia» en Brasil y «Oportunidades» en México. I+D se refiere a Investigación y Desarrollo.

Fuente *Elaboración propia.*

Fomenta una sana relación ciudadano-Estado

Al limitar los recursos fiscales provenientes de la producción petrolera, el FPV aumenta la dependencia del Estado en la recaudación no-petrolera, lo que ayuda a alinear los intereses del Estado con el crecimiento sostenible del sector privado. Aunado a ello, al estar a nombre individual de cada ciudadano venezolano mayor de dieciocho años y contemplar los aportes al fisco como un pago de impuestos, el FPV ayuda a fomentar una sana relación contribuyente-Estado. En la medida en que se afiance esta relación, la ciudadanía demandará mayor rendición de cuentas en el manejo de los recursos públicos. Por otra parte, al estabilizar el ingreso fiscal petrolero, el FPV contribuye a estabilizar el gasto público y con ello las fluctuaciones en las expectativas de la población.

6 El flujograma resalta aquellos gastos que creemos deben ser prioritarios. Por un lado, el gobierno debe enfocar los recursos en gastos que ayuden a aumentar la productividad de los venezolanos. En este sentido debe, si bien no siempre proveer directamente, garantizar el acceso a bienes y servicios públicos, así como a las herramientas para la inclusión productiva, educación y salud. Por otro lado, el gobierno debe actuar frente a las necesidades inmediatas que enfrentan los hogares en condiciones de pobreza y pobreza extrema. Los programas sociales, de estar bien diseñados e implementados, también contribuyen a aumentar la productividad, al permitirle a los hogares superar barreras que inhiben su inserción productiva en la sociedad.

Aumenta la transparencia

Al concentrar todo el ingreso petrolero en un solo fondo se facilita su auditoría y evita desvíos. Además, el acceso a los estados de cuenta por parte de todos los ciudadanos propietarios del FPV representa una mejora sustancial en términos de transparencia y acceso a información con respecto al presente. Al ver la información representada en forma individual, los ingresos y pagos al fisco se vuelven mucho más comprensibles que cuando se habla de millardos. No es lo mismo saber que el fisco recibió 64 millardos de dólares por concepto de aportes petroleros en 2012 a que cada ciudadano sepa que él mismo aportó 1.320 dólares. Esto ayudará a que los ciudadanos formen sus expectativas con base en un ingreso limitado en lugar de sustentarlas en un ingreso aparentemente infinito, lo que reduce las presiones distributivas y ayuda a minimizar las frustraciones asociadas a expectativas no cumplidas.

Mitiga el problema de inconsistencia dinámica

La apertura de cuentas individuales de ahorro a nombre personal de todos los ciudadanos mayores de dieciocho años genera credibilidad en el mecanismo y mitiga las amenazas de apropiación indebida por parte del gobierno de turno. Por otra parte, el uso de los fondos disponibles a corto plazo se refleja en una reducción del monto acumulado en la cuenta personal del ciudadano. De no existir las cuentas de ahorro individuales, sino solamente las asignaciones directas de corto plazo, los ciudadanos estarían a favor de aumentar ilimitadamente los montos entregados, comprometiendo el mecanismo de ahorro.

Diversifica los activos de la nación

El FPV diversifica los activos de la nación por dos vías. Primero, transforma parte de las reservas de hidrocarburos en activos financieros externos; esta diversificación es básicamente una decisión de cartera entre activos no renovables (reservas de hidrocarburos) y renovables (instrumentos financieros) para reducir el riesgo e incrementar el rendimiento del patrimonio de la nación con una visión de largo plazo.[7] Segundo, a través de la capitalización de las cuentas de pensiones, así como de la libre adquisición de servicios de salud y educación con parte de los ahorros, el FPV transfor-

7 El hecho de que un activo sea no renovable no necesariamente implica que tendrá un rendimiento menor que un activo financiero. Para que sean equivalentes se debe cumplir el principio de Hotelling, según el cual el valor real de las reservas debe subir a una tasa equivalente a la tasa real de rendimiento de los activos financieros de igual riesgo. Sin embargo, la experiencia indica que esto no se cumple y el valor real de las reservas es altamente volátil ya que depende en gran medida del precio del petróleo.

ma parte de las reservas de hidrocarburos en capital humano. Ambos tipos de inversión son consistentes con una estrategia sostenible de desarrollo siguiendo la regla de Hartwick, según la cual el ingreso petrolero debe destinarse a la inversión productiva y no al consumo.

Instrumento de formalización

El FPV representa un poderoso mecanismo de formalización. Primero, todo ciudadano, independientemente de su estatus laboral, se convierte en contribuyente del Estado. Segundo, la implementación del FPV requiere de la bancarización de todo ciudadano mayor de dieciocho años, objetivo que en sí es deseable por todos los beneficios que ello acarrea en términos de acceso a financiamiento y demás servicios financieros.[8]

Instrumento de inclusión

La creación de cuentas individuales de ahorro representa un paso importante, pues garantiza una pensión mínima a todos los ciudadanos al permitir capitalizar las cuentas de pensiones con lo ahorrado por cada uno.[9] Por otra parte, los retiros parciales de corto plazo, ya sean en efectivo o en forma de cupones para gastos específicos, le permiten a los sectores más vulnerables atender sus necesidades más apremiantes. Aunado a ello, la creación de un registro confiable de los ciudadanos y su bancarización, más allá de permitir la implementación del FPV, facilitará la aplicación de políticas sociales que complementen el ingreso de los sectores más necesitados mediante transferencias condicionadas tipo Bolsa Familia en Brasil u Oportunidades en México. De tal manera que el impacto en términos de inclusión social que puede tener el FPV es realmente significativo.

Promueve el buen manejo de la industria petrolera

Otra consecuencia favorable de dejar claramente establecido que los recursos acumulados en el Fondo son patrimonio de todos los venezolanos por igual es que los ciudadanos serán los primeros interesados en la buena marcha de la industria petrolera y en su sano desarrollo en el mediano y largo plazo, ya que su ingreso depende de ello. Esto último, aunado a que los recursos provenientes del petróleo fluyen directamente al FPV y que sólo se reflejan en los ingresos fiscales corrientes a lo largo de cinco

8 Según la Superintendencia de las Instituciones del Sector Bancario, para diciembre de 2012 el índice de bancarización oscilaba entre 54.84% y 65.80%. Para mayor información acerca de los beneficios y retos de expandir el acceso a los servicios financieros en América Latina, ver CAF (2011).

9 El FPV, como lo proponemos acá, no está pensado como un fondo de pensiones sino como complementario a los mismos.

años, evita estrecheces fiscales repentinas y desestimula las maniobras del Estado para obtener recursos a corto plazo a expensas del desarrollo futuro de la industria petrolera. Al facilitar la deseable separación de las decisiones de inversión y producción petrolera de las decisiones de gasto del ingreso petrolero, el FPV contribuye, desde el punto de vista institucional, a disminuir la perniciosa interferencia mutua entre los organismos gubernamentales encargados de cada uno de dichos aspectos. Esto ayudará a brindarle estabilidad a los planes de inversión de la industria petrolera permitiendo mayor eficiencia en el mediano y largo plazo.

3.3 Aclarando algunas dudas

¿Por qué la universalidad?

En un país tan desigual como Venezuela puede sonar algo contradictorio, si no indeseable, el hecho de que en el FPV todos participen por igual. Los programas sociales, según la literatura y las experiencias exitosas, deben focalizarse en los sectores más necesitados para mejorar la equidad y hacer rendir los recursos disponibles. Sin embargo, el FPV no debe confundirse con política social. Si bien el FPV tendría un importante impacto social, su razón de ser es limitar la discrecionalidad con la que se ha manejado hasta ahora el ingreso petrolero y fomentar una sana relación contribuyente-Estado. Si el gobierno de turno puede discriminar entre quién participa y quién no, las consideraciones políticas comienzan a entrar en juego. Este es el caso del Fondo de Desarrollo Nacional (FONDEN) actual, cuyas decisiones de inversión dependen únicamente del Ejecutivo. Por otra parte, para fomentar una sana relación contribuyente-Estado es crucial que los ciudadanos se perciban como propietarios del FPV y no como receptores. En la medida en que el gobierno pueda discriminar entre los beneficiarios, los ciudadanos verán el FPV como un favor del gobierno y no como un patrimonio propio.

La universalidad tiene, además, otras ventajas adicionales. Primero, implica menos costos desde el punto de vista de implementación y monitoreo en comparación con la focalización. Para poder focalizar los recursos en los sectores más necesitados es necesario invertir en el diseño, aplicación y seguimiento de los mecanismos de selección.[10] Segundo, al eliminar

10 Esto no quiere decir que ello no deba hacerse para la implementación de programas sociales.

la posibilidad de exclusión por consideraciones políticas, la universalidad puede brindarle mayor credibilidad a la propuesta. En grupos focales organizados por el Centro Internacional de Energía y Ambiente (CIEA) del IESA, en 2011, participantes provenientes de los sectores C, D y E optaron por la universalidad en propuestas de asignación directa de la renta a los ciudadanos por considerar que constituía la mejor garantía de que no dejarían de ser tomados en cuenta.[11] Por último, en una sociedad tan polarizada como la de la Venezuela actual, la universalidad en la asignación de la renta petrolera sirve como punto de unión alrededor de un patrimonio común que trasciende cualquier diferencia entre venezolanos.

¿Por qué la totalidad de los ingresos petroleros?

Puede argumentarse que el Fondo debe consistir de las regalías y no de los demás impuestos. Esto parte de un argumento legalista relacionado con el concepto de regalía, entendida ésta como compensación al propietario del recurso. Sin embargo, hay buenas razones por las cuales no deben separarse las regalías de los demás impuestos. Primero, la regalía, por su naturaleza, es el componente menos volátil del ingreso petrolero, por lo que limitar el ingreso fiscal petrolero al impuesto sobre la renta agravaría los problemas de volatilidad mencionados anteriormente. Segundo, es importante no generar incentivos que comprometan la composición óptima de impuestos al sector de hidrocarburos. De enfocarse sólo en las regalías, el gobierno procuraría minimizar la participación de las regalías en la captura de la renta, mientras que los ciudadanos demandarían una mayor participación. Estos incentivos, por ambos lados, pudiesen comprometer la integridad del marco fiscal y obstaculizar posibles modificaciones deseables a futuro.

¿Por qué sólo invertir en instrumentos financieros externos?

El FPV sólo debe poder invertir en una cartera cuidadosamente seleccionada de instrumentos financieros externos de primera línea. Por un lado, como resaltamos en el capítulo 1, mantener los ahorros en el exterior ayuda a mitigar la apreciación del tipo de cambio real y su impacto sobre la competitividad de los sectores transables de la economía. Por otra parte, prohibir la inversión en territorio nacional protege al FPV de presiones, tanto del Estado como de empresarios privados, que buscarán dirigir los recursos a instrumentos o proyectos de su preferencia, independientemente de sus méritos económicos. Permitirlo sería equivalente a transferirle al FPV los problemas de economía política que caracterizan el manejo de la renta por parte del gobierno nacional. Este fue el caso del Fondo de Inver-

11 Rodríguez (2012).

siones de Venezuela (FIV), creado por la administración del presidente Pérez en 1974. En sus primeros diez años, a pesar de los cuantiosos recursos obtenidos, el FIV obtuvo un rendimiento negativo promedio de -2.0%. Por último, permitir la compra de títulos valores de la República socavaría el objetivo de estabilización y ahorro del FPV. De permitirse la compra de títulos públicos, el gobierno de turno tendría todos los incentivos para buscar financiamiento a través del FPV, como de hecho ocurrió con los excedentes iniciales del Fondo de Pensiones y Jubilaciones del Instituto Venezolano de los Seguros Sociales.[12]

¿Por qué mediante disposición constitucional?

El FPV debe crearse mediante disposición constitucional por dos razones. Primero, para aclarar que los hidrocarburos son propiedad de los ciudadanos y no del Estado. La propiedad originaria de los ciudadanos se evidencia en el Art. 5 de la Constitución vigente: «La soberanía reside intransferiblemente en el pueblo…». Uno de los atributos elementales de la soberanía es el goce y disfrute de los bienes de la República directamente por el pueblo. En efecto, el Art. 12 establece: «Los yacimientos mineros y de hidrocarburos, cualquiera que sea su naturaleza, existentes en el territorio nacional, bajo el lecho del mar territorial, en la zona económica exclusiva y en la plataforma continental, pertenecen a la República». Sin embargo, el manejo de la industria petrolera y de sus frutos ha sido tradicionalmente reservado al Estado. Esta inconsistencia se expresa en el Art. 302: «El Estado se reserva, mediante la ley orgánica respectiva, y por razones de conveniencia nacional, la actividad petrolera y otras industrias, explotaciones, servicios y bienes de interés público y de carácter estratégico». Por lo tanto, es conveniente establecer explícitamente en la Constitución que los frutos de la actividad petrolera irán directamente a sus verdaderos dueños, los ciudadanos, quienes aportarán una parte de ellos al Estado como contribución para su funcionamiento. Esto es esencial para dejar en claro la dependencia del Estado de los ciudadanos y no a la inversa, como ha venido sucediendo.[13]

Segundo, es conveniente que el establecimiento del FPV sea por disposición constitucional para poner un obstáculo adicional a la manipulación arbitraria por parte del Ejecutivo de las reglas de ahorro, gasto e inversión del capital acumulado, requiriendo de un referéndum para modificar cualquiera de ellas. Ahora bien, no debe considerarse un requisito incondicio-

12 Villasmil (2006).

13 Para un análisis detallado de las disposiciones constitucionales y la propiedad del recurso petrolero, ver Heredia (2007).

nal la creación del fondo mediante disposición constitucional, y la misma debe ajustarse a las posibilidades políticas para el momento de crear el FPV. Si bien, insertar el FPV en la Constitución es otro mecanismo para salvaguardarlo de las interferencias políticas, la forma más efectiva de proteger el FPV es alineando los intereses de los ciudadanos con la integridad y buen manejo del mismo, lo que se logra poniendo los ahorros a nombre individual de los ciudadanos.

3.4 Respuestas a posibles críticas

El FPV es más populismo

Toda propuesta que implique una distribución directa de la renta petrolera a los ciudadanos es frecuentemente tildada de populista. Esto es falso. El populismo tiene dos características particulares: (1) explica la pobreza como un problema principalmente de redistribución y no de productividad, y (2) utiliza los recursos públicos con base en criterios políticos y no de eficiencia o equidad. El discurso populista es un discurso atractivo, tanto por el lado de los ciudadanos, al eximirlos de cualquier responsabilidad de su condición actual, como por el lado del gobierno, al permitirle manipular las ilusiones de la gente para su propio beneficio. La renta petrolera, dentro del actual marco institucional que rige su uso en Venezuela, favorece el discurso populista. Primero, genera la percepción de una inmensa riqueza de propiedad colectiva en su origen que contrasta con la pobreza en la que vive gran parte de la población. Esta percepción aparenta justificar el argumento redistributivo, o más bien distributivo, en el caso de la renta petrolera, en detrimento de una visión productiva. Segundo, la discrecionalidad y limitada rendición de cuentas con la que el gobierno de turno maneja la renta petrolera le permite intercambiar renta por votos, es decir usar la renta petrolera de manera clientelar. Para ello es indispensable la capacidad del gobierno de discriminar entre quién gana y quién pierde, de lo contrario no tiene nada que intercambiar.

El FPV y demás mecanismos de distribución directa bien diseñados, contrarían el discurso populista en varios sentidos. Primero, el FPV limita la discrecionalidad en el manejo de los recursos petroleros y particularmente la capacidad del gobierno de asignar la renta petrolera con base en criterios políticos. En este sentido, la universalidad del mecanismo es esencial; de lo contrario, el mecanismo se abre a influencias políticas y al uso clientelar del mismo. Segundo, el FPV desmitifica la riqueza del país al

proveerle a cada ciudadano información acerca de cuánto le corresponde como venezolano por concepto de renta petrolera y cuánto contribuyó al sostenimiento del Estado. Esto alinea las expectativas de la gente con los recursos efectivamente disponibles, evitando la manipulación de falsas expectativas que, inevitablemente, conducen a desengaños y frustraciones. Tercero, el FPV, como está concebido, sirve como una herramienta pedagógica poderosa que promueve una sana relación contribuyente-Estado con los beneficios que ello acarrea en términos de exigencia de rendición de cuentas y transparencia por parte de los ciudadanos al Estado.

El FPV es más rentismo

Las propuestas basadas en la asignación directa del ingreso petrolero tienden a asociarse con rentismo, entendiendo éste como la dependencia de una renta no generada mediante el trabajo productivo. No obstante, como resaltamos al inicio de este capítulo, la renta está ahí y lo estará siempre y cuando el mundo demande nuestro petróleo. De tal manera que la pregunta no es si distribuir o no la renta, sino cuál es el mecanismo idóneo de asignación que: (1) limite el rentismo discrecional, (2) aumente o, al menos, no impacte adversamente la productividad de los venezolanos, (3) promueva un contrato fiscal basado en una sana relación contribuyente-Estado, y (4) sea resistente a la inconsistencia dinámica que suele caracterizar toda propuesta de manejo prudente de los ingresos petroleros. Como vimos, el FPV contempla las cuatro condicionantes, facilitando la implementación de una política económica responsable y con visión de largo plazo, transformando parte del capital ahorrado en capital humano, limitando el uso clientelar de los recursos por parte del gobierno de turno y revirtiendo la unidireccionalidad del contrato fiscal actual. La interrogante que subyace al debate sobre la distribución directa de la renta a los ciudadanos no es sólo si estos pueden hacer un mejor uso de ella que el Estado sino cuánto daño pueden hacer unos cuantos ciudadanos que la malgasten comparado con el daño que puede hacer un Estado que abuse de la misma. La experiencia de las últimas cuatro décadas en Venezuela apunta a que el Estado, tanto desde el punto de vista económico como político, ha hecho un pésimo uso de la renta petrolera. A su vez hay un creciente cúmulo de evidencia empírica demostrando el impacto positivo de mecanismos de distribución directa en reducción de la pobreza, producto de la buena administración de las entregas por parte de los hogares.[14]

14 Baird *et al.* (2013), Banco Mundial (2009), Haushofer y Shapiro (2013), Benhassine *et al.* (2013) y *The Economist*: http://www.economist.com/news/international/21588385-giving-money-directly-poor-people-works-surprisingly-well-it-cannot-deal.

El FPV le sustrae recursos al fisco que pudiesen ser mejor utilizados

A diferencia de muchos países en desarrollo, la deficiencia de bienes y servicios públicos en Venezuela no se debe a una escasez de recursos sino a un uso poco eficiente de los mismos. Desde 1958 el ingreso fiscal anual ha promediado 24% del PIB, alcanzando 38% en 1974 y 30% en 2006. Por el lado del gasto, incluyendo sólo el gasto presupuestado, el promedio del período 1974-2009 alcanzó 26% del PIB, 33% en 2006 y 38% en 1974. Estas cifras son incluso superiores a las observadas en países más desarrollados. No obstante, la provisión y calidad de bienes y servicios públicos está lejos de alcanzar los niveles deseados. Por lo tanto, la escasez de recursos no pareciera ser el problema. Como resaltamos anteriormente, la renta petrolera tiene ciertas características, entre ellas su magnitud, volatilidad y origen externo que, aunados a una institucionalidad débil, generan una serie de incentivos que atentan contra su buen manejo por parte del gobierno. El FPV ayuda a mitigar estos problemas mediante el ahorro de parte de los recursos en el exterior, la disminución de la volatilidad del ingreso fiscal petrolero y la generación de incentivos para que los ciudadanos exijan una mayor transparencia y rendición de rendición de cuentas. El propósito del FPV no es asfixiar al gobierno de recursos sino más bien crear un marco de incentivos conducente a su buena administración.

El FPV será demasiado poderoso

El hecho de que la totalidad de los ingresos petroleros se destine en un inicio al FPV, un ente no electo, puede generar dudas en cuanto al poder que en principio obtendrían los administradores del FPV. Cabe destacar nuevamente que el poder que concede la administración de la renta petrolera descansa en la discrecionalidad. En este sentido, la administración del FPV tendría muy poco poder al estar restringida a invertir, primero fuera del país y segundo en una cartera reducida de instrumentos de primera línea cuyos requisitos de rentabilidad y seguridad serán determinados por el Banco Central. Adicionalmente, con los mecanismos de evaluación propuestos, el desempeño del FPV puede evaluarse de manera objetiva y cualquier manipulación se detectaría rápidamente. Asimismo, el uso del saldo disponible en el corto plazo depende directamente del ciudadano y no de los administradores del FPV. De tal manera que los administradores del FPV no tienen mayor discrecionalidad y, por consiguiente, su poder es bastante reducido. Los ciudadanos, por su parte, velarán por la buena administración de sus ahorros.

Mecanismos de distribución directa serán focos de fugas y corrupción

Los mecanismos de entregas directas corren el riesgo de fugas por corrupción y fraude. En este sentido, avances recientes en tecnologías de identificación biométrica (lectores de huellas dactilares, reconocedoras de voz o iris, etc.) pueden ser efectivos. Gelb y Dacker (2011) citan varios ejemplos de países en los que tecnologías biométricas han logrado reducir los costos por fugas. En Nigeria y Botsuana, por ejemplo, la implementación de registros biométricos ha permitido eliminar beneficiarios fantasmas de los programas de entrega directa, reduciendo el número de beneficiarios en un 40% y 25% respectivamente. India actualmente está adelantando una campaña para identificar a la totalidad de sus mil doscientos millones de habitantes. En su primer año (2011-2012) el programa logró registrar 200 millones de habitantes. Con esta iniciativa el gobierno indio espera eliminar la fuga de recursos que caracteriza sus numerosos programas sociales y, por lo tanto, aumentar su impacto en los más necesitados. No cabe la menor duda de que crear los registros con tecnología biométrica implica una alta inversión inicial, no obstante, los costos por fraude pueden ser sustanciales y, a su vez, pueden comprometer la credibilidad del mecanismo. Asimismo, estos mecanismos serán útiles para focalizar y reducir las fugas por corrupción de los actuales y futuros programas sociales.

La selección de los mecanismos de distribución también incidirá en los costos de implementación, así como en la posibilidad de fugas. El uso de cuentas bancarias individuales, al tener que bancarizar a gran parte de la población, puede implicar altos costos de implementación en el corto plazo, sin embargo, una vez bancarizada, los costos se reducen sustancialmente, así como las fugas.[15] Para implementar su programa de compensación por la eliminación de subsidios, el gobierno iraní, en conjunto con la banca privada, creó aproximadamente 16 millones de cuentas nuevas en un año. Los importantes avances en los servicios de banca móvil (banca sin sucursales) y la alta penetración de los celulares en Venezuela (103%) pueden reducir los costos sustancialmente, permitiéndoles a los usuarios acceder a sus estados de cuenta, transferir dinero y hacer pagos desde sus celulares.[16]

15 Guillaume *et al*. (2011).

16 La penetración se refiere al número de líneas móviles activas como porcentaje de la población. La cifra se obtuvo del más reciente informe de Conatel: http://www.conatel.gob.ve/files/Indicadores/indicadores_2012_anual/telefonia_movil13.pdf.

No hay recursos

Otra posible crítica es que actualmente no hay recursos para establecer un fondo como el planteado. Con un déficit fiscal que al cierre del año 2012 superaba el 17% y una deuda acumulada cercana al 70% del PIB, difícilmente podemos permitirnos el lujo de ahorrar. Aunque no deja de ser cierto que el alto nivel de endeudamiento dificulta el ahorro, ello no implica que debe postergarse la implementación del FPV. Primero, el FPV puede implementarse de forma gradual, comenzando con un porcentaje a ahorrar relativamente bajo y aumentarlo anualmente hasta alcanzar una meta.[17] Naturalmente, años de auge como los que hemos tenido desde 2004 facilitan enormemente la implementación del FPV. Segundo, a medida que se materialicen los aumentos en la producción petrolera, menores implicaciones tendrá el FPV sobre el monto absoluto del gasto fiscal. Tercero, actualmente hay mecanismos de distribución de renta que, aunque poco efectivos y/o equitativos, difícilmente se pueden eliminar sin enfrentar un alto costo político. Uno de ellos es el subsidio a la gasolina. El FPV puede ser un vehículo políticamente atractivo para transformar el subsidio a la gasolina en un beneficio directo a los venezolanos sin las distorsiones que actualmente genera el subsidio (recuadro **3.1**).

17 La implementación debe ser gradual por dos razones adicionales: primero, debe crearse un registro confiable de todos los ciudadanos, lo que necesariamente requerirá de una depuración del registro electoral que llevará tiempo y esfuerzo; segundo, es necesario abrir las cuentas bancarias individuales.

Recuadro 3.1. El FPV y el subsidio a la gasolina

En 2012 el subsidio a la gasolina alcanzó 12.76 millardos de dólares, equivalentes a 3.4% del PIB. Incluyendo la totalidad del subsidio a los combustibles líquidos, esta cifra sobrepasa los 25 millardos de dólares, representando 6.4% del PIB. Esto es más de lo que se destina a educación y salud conjuntamente (alrededor de 5% del PIB).

Ahora bien, el subsidio a la gasolina no es más que un mecanismo de distribución de renta. Un barril, de no consumirse internamente al precio subsidiado, sería exportado a precio de mercado, lo que generaría una renta. En efecto, el que consume el barril al precio subsidiado está a su vez consumiendo renta. Cabe preguntarse: ¿es éste un mecanismo ideal de distribución de renta? La respuesta ineludible es que, tanto desde el pun-

to de vista de equidad como de eficiencia, el subsidio a la gasolina es un mecanismo de distribución nefasto.

Desde el punto de vista de equidad, el subsidio a la gasolina resulta altamente regresivo en términos absolutos. Según Barrios y Morales (2012), una persona en el 10% más rico de la población recibe 13.5 veces más a través del subsidio a la gasolina que una persona en el 10% más pobre. Ello se debe a que los estratos de mayores ingresos consumen en promedio más gasolina al poseer uno o varios vehículos privados. Dicho esto, el subsidio resulta levemente progresivo en relación con el ingreso de los hogares. Es decir, lo que recibe una persona en el estrato más pobre de la población es mayor como proporción de su ingreso que lo que recibe una persona en el estrato más rico. Más que un argumento a favor del mecanismo, la progresividad relativa resalta la desigualdad imperante en la sociedad venezolana.

Desde el punto de vista de la eficiencia, además del costo directo del subsidio, existen los costos asociados a la distorsión de precios. El precio que enfrenta el consumidor no refleja la escasez relativa del petróleo, lo que desincentiva un uso eficiente. Los costos asociados, tales como la congestión, la contaminación y el contrabando, aunque difíciles de estimar, pueden superar con creces el costo directo antes mencionado.

Si lo que se desea es beneficiar directamente a los venezolanos, como dueños que son de su petróleo, ¿por qué no cobrar el precio real por barril y luego distribuirle a cada venezolano su cuota parte de la renta al estilo Irán? Este mecanismo eliminaría las ineficiencias asociadas a la distorsión del precio a la vez que garantizaría que todos los venezolanos se beneficien por igual en términos absolutos. Los venezolanos de menores recursos serían más que compensados por la eliminación del subsidio con la diferencia de que pueden usar estos recursos para sus necesidades más apremiantes, incluyendo transporte, de ser el caso.

La tabla **A** describe las asignaciones posibles en dólares americanos de haberse reducido el subsidio a la gasolina en 2012 y distribuido en partes iguales un porcentaje de lo ahorrado a todos los venezolanos mayores de 15 años. Los cuadros sombreados son aquellas combinaciones de reducción y distribución que compensarían por completo a los hogares del cuartil más pobre por el aumento en el precio. El cuadro también muestra cuál sería el nuevo precio por litro de gasolina dada la reducción. Por ejemplo, de reducirse el subsidio en un 40% y distribuirse la totalidad de lo ahorrado, cada persona hubiese recibido 20 dólares mensuales. En este caso el precio de la gasolina se situaría en 1.34 Bs./litro. Es decir, llenar un tanque estándar de 50 litros costaría 67 bolívares en lugar de 4.85 bolívares.

Tabla A. Compensación mensual por persona mayor de 15 años (dólares corrientes)

Reducción del subsidio (variación porcentual)	Porcentaje de lo ahorrado que se distribuye (%): 25	50	75	100	Nuevo precio (Bs./litro)
100	13	25	38	50	3.20
90	11	23	34	45	2.89
80	10	20	30	40	2.58
70	9	18	26	35	2.27
60	8	15	23	30	1.96
50	6	13	19	25	1.65
40	5	10	15	20	1.34
30	4	8	11	15	1.03
20	3	5	8	10	0.72
10	1	3	4	5	0.41
0	0	0	0	0	0.10

Compensación cubre la totalidad del subsidio mensual que recibió el 50% más pobre de la población en 2012.

Fuente
Elaboración propia con base en INE e informe de gestión de PDVSA (2012).

Nota Se usa el tipo de cambio oficial en 2012 (4.30 Bs. /dólar).

Apéndice El financiamiento de la salud

El desarrollo de un país y la salud de su población van de la mano. Por un lado, la salud está directamente relacionada con la productividad de la población, es decir, una población saludable es una población más productiva; a su vez, una población más productiva puede financiar mejores servicios de salud, por lo que tiende a ser más saludable. Sin embargo, a diferencia de los gastos asociados a otras necesidades propias de todo ser humano (ej. alimentación y vivienda), en términos personales los gastos relacionados con la salud son en gran parte impredecibles, tanto en el tiempo como en su magnitud. Son impredecibles en el tiempo puesto que la eventualidad de un accidente o de una enfermedad no se puede predecir, mucho menos la gravedad del accidente o de la enfermedad, por lo que la magnitud del gasto requerido también es impredecible. Una sola eventualidad puede, de la noche a la mañana, aniquilar los ahorros de un hogar,

sumiéndolo en la pobreza extrema. En este sentido, un sistema de salud basado en el pago directo por uso puede representar una barrera infranqueable para la superación de la pobreza.

El seguro de salud le ofrece a los hogares un mecanismo para protegerse ante esta incertidumbre, sin embargo, no todos los hogares tienen acceso a un seguro de salud privado, ya sea porque no lo pueden costear o porque hay miembros del hogar considerados altamente riesgosos (por enfermedades crónicas o edad avanzada, por ejemplo). Por razones de equidad, casi todos los países han adoptado mecanismos para incluir a aquellas personas que no son cubiertas por el sector privado.[A] Una vez que se acepta la necesidad del financiamiento público para la adquisición de servicios de salud, existen argumentos sólidos, desde el punto de vista de reducción de costos, para adoptar un mecanismo universal de salud basado en el riesgo compartido (*risk pooling*) y la solidaridad.

A.1. Riesgo compartido

Los mecanismos basados en riesgo compartido cubren los costos de la salud con fondos provenientes de contribuciones individuales y regulares de los beneficiarios. Existe un subsidio cruzado si todos los beneficiarios, independientemente del riesgo, pagan la misma contribución y reciben los mismos beneficios. El mayor riesgo de personas no saludables se compensa con el menor riesgo de personas saludables, por lo que la contribución por persona es menor a la que pagarían los beneficiarios más riesgosos y mayor a la que pagarían los beneficiarios menos riesgosos, en el caso de que todos adquiriesen un seguro individual. En efecto, las personas saludables subsidian a las personas menos saludables.[B] Por esta razón, todo sistema universal de salud necesariamente se caracteriza por la obligatoriedad; de lo contrario, las personas más saludables no tendrían incentivos para participar en el mecanismo.

A Desde el punto de vista de eficiencia, también hay buenas razones para subsidiar a los hogares más pobres. Dado el bajo nivel de salud inicial, un bolívar adicional de salud tendrá, por lo general, un mayor impacto en un hogar pobre que en un hogar de mayores recursos.

B Por esta misma razón personas más saludables tienen menores incentivos a asegurarse, mientras que personas menos saludables tienen más incentivos a asegurarse, lo que se denomina selección adversa. De ser voluntario el mecanismo, la selección adversa aumenta los costos de los seguros, dejando fuera a personas que, de lo contrario, se hubiesen asegurado.

A.2. Financiamiento

La universalidad basada en el riesgo compartido puede financiarse por dos vías: (1) financiamiento a través de los impuestos generales, y (2) contribuciones individuales obligatorias hacia un seguro universal, ya sea público o privado, cuyos beneficios están previamente definidos por un ente regulador, por lo general el Ministerio de Salud. Ambos mecanismos subsidian a los sectores de menores recursos, ya sea mediante impuestos progresivos o la exención de contribuciones a los hogares más pobres, y el cobro de una contribución solidaria a los hogares más ricos y a las empresas. Los hogares pueden complementar sus beneficios básicos con un seguro o mecanismo de prepago adicional cuyo precio es libremente fijado por el mercado y costeado individualmente.

A diferencia del financiamiento a través de impuestos, el seguro universal hace explícita la relación entre la contribución y el paquete de beneficios al que se tiene acceso. Algunos estudios apuntan a que esta relación explícita genera un mayor sentimiento de titularidad, lo que incentiva a la contraloría activa de la ciudadanía en cuanto a su acceso a la salud, promoviendo así mayor efectividad y calidad en la provisión del mismo.[c]

A.3. Seguro universal privado

Un mecanismo de seguro universal no necesariamente es público. En el caso de que la provisión sea privada, la contribución sigue siendo obligatoria pero el beneficiario escoge la aseguradora. El ente regulador define el paquete de beneficios del seguro básico y suele establecer un tope en la prima a cobrar.

Para lograr la universalidad, las aseguradoras deben estar obligadas por ley a ofrecer el seguro básico de salud; de lo contrario, personas consideradas riesgosas quedarían fuera. La obligatoriedad, sin embargo, no resuelve del todo el problema, ya que incentiva a las aseguradoras a malgastar recursos para atraer la mayor cantidad de personas de menor riesgo. Por otra parte, aseguradoras con una cartera de riesgo mayor verán su rentabilidad afectada y tendrán que recurrir a subsidios cruzados, aumentando las primas de sus otros productos.

Esto se puede evitar mediante la creación de un fondo de compensación de riesgo. De esta manera todas las contribuciones para el seguro uni-

c Normand *et al.* (2009).

versal irían inicialmente a este fondo, el cual luego procedería a compensar a las aseguradoras con base en su cartera de riesgo asociada al seguro básico de salud. Al compensar por riesgo, el fondo elimina las ventajas de discriminar según riesgo e incentiva a competir sobre la base del precio y la calidad del servicio. Tanto Holanda como Colombia presentan experiencias dignas de estudiarse en la provisión de un seguro universal de salud a través de aseguradoras privadas y un fondo de compensación de riesgo.

La participación de aseguradoras privadas tiene la deseable virtud de generar competencia en la provisión del seguro universal, lo que tiende a traducirse en mejor calidad en el servicio. Por otra parte, las aseguradoras tienen incentivos para actuar como contralores en la calidad y costos de los proveedores de salud, ya que ello influye directamente sobre sus ganancias. La intermediación de las aseguradoras ayuda a reducir asimetrías de información entre el paciente y los proveedores, y al mismo tiempo contribuye a evitar el uso ineficiente de los servicios. Naturalmente, la participación de las aseguradoras no viene sin sus desventajas. La competencia incentiva a dedicar recursos a mercadear los servicios, recursos que en el caso de un ente central irían, se supone, a la provisión de servicios.[D]

A.4. Caso Venezuela

Venezuela presenta un enorme rezago en relación con otros países de la región en lograr el acceso universal a servicios de salud de calidad. En el año 2005 el gobierno costeaba 45.3% del gasto total en salud comparado a 54.7% por parte de los ciudadanos. Del gasto gubernamental, el 23.5% representaba gastos del sistema de seguridad social. Según cifras del Instituto Venezolano de los Seguros Sociales (IVSS) y del Instituto Nacional de Estadística (INE), la población cubierta por el sistema de seguro social público es de un 14.2%. En cuanto al gasto privado, 88.2% provenía directamente del bolsillo de los ciudadanos y no a través de planes de seguro.[E] Es decir, 48.25% del gasto en salud proviene de pagos directos por parte de los ciudadanos. Como vimos, esto es altamente ineficiente y deja a los hogares vulnerables ante eventualidades indeseadas. Dicho esto, el alto índice de informalidad (alrededor del 45% de la fuerza laboral) y los bajos ingresos

D Sin embargo, los recursos dedicados al mercadeo sirven, al menos en parte, para informar al usuario de las ventajas de cada propuesta.

E Organización Mundial de la Salud (2005).

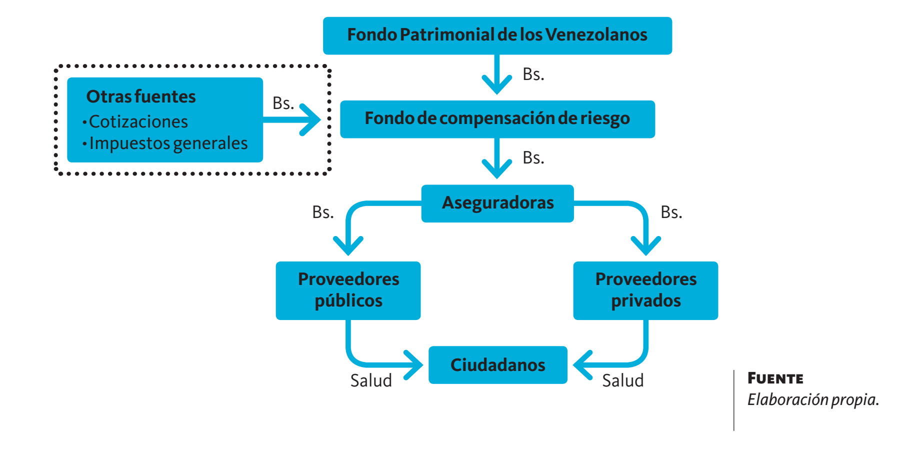
de gran parte de la población dificulta enormemente la creación de un sistema universal de salud en el corto plazo. Ante este panorama, el FPV puede convertirse un una ayuda decisiva.

A.5. FPV y salud

Respetando criterios de sostenibilidad, proponemos que el retiro parcial de corto plazo, de querer limitarlo a gastos específicos, se use para el pago de un seguro básico de salud (SBS). Los componentes del SBS serán determinados por el Ministerio de Salud, el cual también fijará un tope en la prima mediante métodos actuariales, estudios epidemiológicos de la población y en consulta con las aseguradoras privadas. Todo ciudadano tendrá la obligación de adquirir un SBS y podrá complementarlo con un seguro de mayor cobertura, si así lo desea. A su vez, toda aseguradora privada tendrá la obligación de ofrecer el SBS.

Los ciudadanos elegirán a la aseguradora de su preferencia, la cual cumplirá con los requisitos previamente establecidos por el Ministerio de Salud. La totalidad de las primas pagadas directamente de las cuentas individuales de los ciudadanos irán primero a un Fondo de Compensación de Riesgo que compensará a cada aseguradora con base en el número de asegurados, ajustado por el riesgo de los mismos. De esta manera se maximizan los beneficios asociados al riesgo compartido. Las aseguradoras, por su parte, negociarán con proveedores privados y públicos para la provisión de los servicios de salud requeridos (figura **A.1**).

Figura A.1. Financiamiento del Seguro Básico de Salud



Fuente
Elaboración propia.

Para aumentar el alcance del seguro básico se puede considerar complementar las contribuciones del FPV con otras fuentes de financiamiento, ya sea impuestos generales o cotizaciones por parte de los trabajadores y las empresas, incluyendo una cotización solidaria. De complementarse con cotizaciones, es lógico que los cotizantes tengan acceso a un paquete de beneficios de mayor alcance, como ocurre en Colombia, cuyo sistema universal ofrece dos tipos de seguros básicos, uno para cotizantes y otro, de menor costo, para dependientes de los aportes solidarios e impuestos generales. La idea es que, a medida que la economía se formaliza, más personas coticen y tengan acceso a un paquete de beneficios superior, convergiendo el sistema hacia un seguro único universal de mayor alcance. Sin embargo, esta alternativa no viene sin sus desventajas. Ofrecer dos tipos de seguro reduce los beneficios del riesgo compartido porque crea dos grupos de beneficiarios, aumenta los costos administrativos y genera problemas de equidad en el acceso, lo que se ha evidenciado en Colombia.[F]

Otra alternativa es incrementar la contribución promedio del FPV y que el pago de la prima (no la participación en el SBS) esté sujeto al nivel socioeconómico del hogar, de tal manera que los hogares de menores recursos paguen una prima menor a la prima promedio y los hogares de mayores recursos una mayor, logrando un deseable subsidio cruzado entre hogares de mayores recursos y hogares de menores recursos. Sin embargo, cualquier discriminación con base en ingresos implica mayores costos de administración y monitoreo, así como riesgos de corrupción asociados a la discrecionalidad. De implementarse un mecanismo progresivo, el FPV no debe ser el responsable de determinar el nivel socioeconómico de cada persona.

A.6. Simulación

Con el propósito de ilustrar una situación repetimos la propuesta del FPV, simulada anteriormente en este capítulo, descontando anualmente la póliza de un seguro básico de salud. Usamos la prima y la cobertura asociada a un HCM con cobertura de hasta 300 mil bolívares.[G] Partiendo de una prima de 3.252 bolívares en junio de 2013, la descontamos usando el índice de inflación del sector salud y el tipo de cambio oficial para obtener una estimación de la prima a partir del año 2000. La figura **A.2** muestra el estado de cuenta del ciudadano XY de haberse implementado en 1997 el FPV y un seguro básico universal a partir del año 2000.

F Glassman *et al.* (2009).

G De implementarse un seguro básico universal, los ahorros generados por el riesgo compartido (*risk pooling*) harían posible ampliar la cobertura de la póliza y/o reducir su costo.

FIGURA A.2. Estado de cuenta incluyendo Seguro Básico de Salud



FONDO PATRIMONIAL DE LOS VENEZOLANOS
ESTADO DE CUENTA DEL AÑO FISCAL 2012

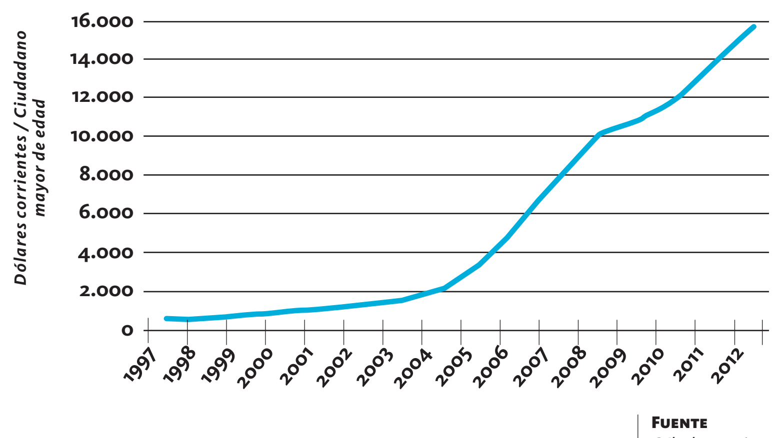
- **Nombre del titular:** Ciudadano XY
- **Cédula de identidad:** 0123456789
- **Número de cuenta:** 1958

Saldo capital inicial	**13.990** dólares
Rendimiento	**252** dólares
Ingreso petrolero	**3.484** dólares
Impuestos pagados al fisco	(**1.320**) dólares
Póliza de salud	(**608**) dólares
Saldo capital final	**15.798** dólares

FUENTE
Elaboración propia.

Comenzó el año con un saldo de 13.990 dólares, le ingresaron 3.484 dólares por concepto de ingreso petrolero y 252 dólares por rendimiento, le pagó 1.320 dólares al fisco y destinó 608 dólares a cubrir el seguro básico de salud, con lo que queda con un saldo positivo de 15.798 dólares. La figura **A.3** muestra el flujo a lo largo del período.

FIGURA A.3. Saldo final neto de póliza de salud a partir del año 2000



FUENTE
Cálculos propios con base en PODE e informes de gestión de PDVSA (varios años).

A.7. Virtudes del mecanismo

Universalidad

Usando el Fondo Patrimonial de los Venezolanos como fuente de pago, la reforma permite la universalización del acceso a la salud en un período de tiempo mucho más corto que cualquier otro mecanismo. Generalmente, la cobertura universal del seguro social se ve limitada por la capacidad de pago de los ciudadanos, como también por la informalidad. En este caso, el FPV permite superar ambas limitantes.

Sentido de titularidad

Al hacer un pago directo y personal, los ciudadanos tendrán un mayor sentido de titularidad sobre su seguro médico y el acceso a la salud en general. De esta manera se incentiva la contraloría activa de la ciudadanía en cuanto a su acceso a la salud, promoviendo así mayor efectividad y calidad en la provisión del mismo. Esto contrasta con sistemas en los que la mayor parte del financiamiento proviene de impuestos generales.

Equidad

En su diseño base, todo ciudadano, independientemente del ingreso o riesgo, tendrá acceso al mismo seguro básico de salud dándole acceso a los mismos hospitales, clínicas y ambulatorios. Esto implica un enorme avance en términos de equidad en el sistema de salud.

Costos de administración reducidos

Una limitante de los sistemas de seguridad social son los costos administrativos, particularmente aquellos asociados con la recolección de las cotizaciones y la elevada morosidad. Esta propuesta reduce estos costos al mínimo, creando un mecanismo directo y automático que canaliza las primas de cada ciudadano hacia las aseguradoras.

Cero evasión

La elevada informalidad y la alta tasa de evasión que caracteriza a los sistemas de seguridad social de países en desarrollo dificultan la universalización de la salud. Esta propuesta, al crear un mecanismo directo y transparente de transferencia de fondos de los individuos a las aseguradoras, garantiza cero evasión.

Mecanismo único de financiamiento

Uno de los problemas más graves del sistema actual es la fragmentación en los mecanismos de financiamiento. Esta fragmentación implica enormes

costos de administración, modestos beneficios a través del riesgo compartido —debido a que cada sistema de financiamiento cubre un grupo reducido distinto— y, a la vez, impide que un gran número de personas cuenten con alguno de los seguros disponibles. La propuesta reemplaza todos estos mecanismos fragmentados por uno solo mediante la creación de un fondo de compensación de riesgo que minimiza los costos de administración, maximiza las ventajas del riesgo compartido y hace viable la cobertura universal.

Autonomía financiera

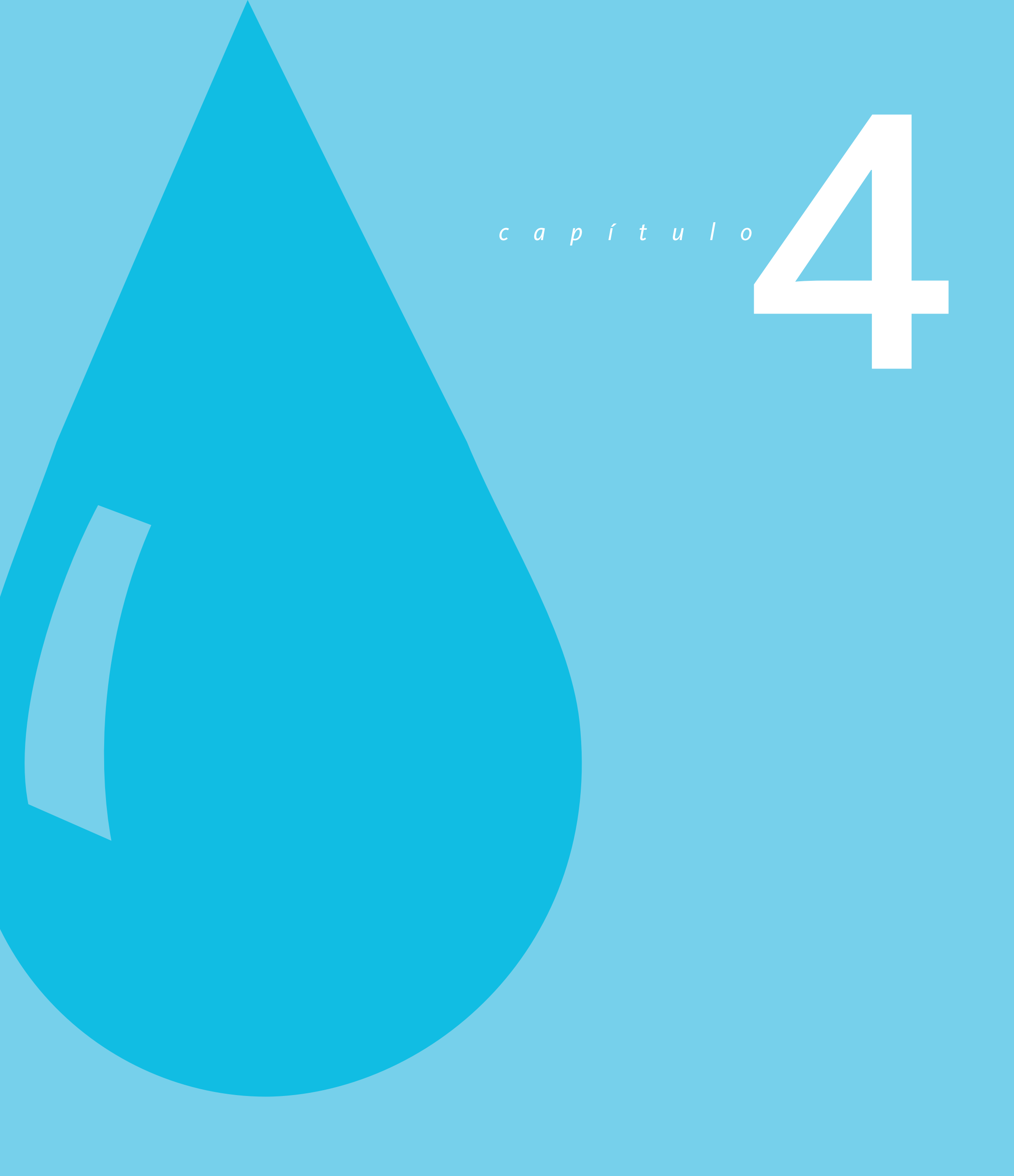
Este mecanismo le brinda mayor autonomía financiera a los hospitales y centros asistenciales públicos. Su ingreso dependerá, en gran medida, del número de pacientes que atraigan, lo que a su vez depende de la calidad de servicio que presten, dando lugar a una deseable competencia, tanto entre los proveedores públicos, como entre los públicos y privados. Gradualmente se deberán ir reemplazando los subsidios a la oferta por subsidios a la demanda, creando así mayores incentivos a la eficiencia. La autonomía presupuestaria de los hospitales públicos debe ir acompañada de mayor autonomía y responsabilidad en la administración de los servicios prestados, lo que conducirá a una mejor calidad y mayor eficiencia de los mismos.

4

capítulo



La política petrolera, prisionera de dogmatismos y conflictos estériles



capítulo 4

La política petrolera, prisionera de dogmatismos y conflictos estériles

«Los hechos son testarudos; y cualesquiera que sean nuestros deseos, nuestras inclinaciones, o los dictámenes de nuestra pasión, estos no pueden alterar el estado de los hechos y la evidencia».[1]

John Adams
1770

El presente capítulo examina la relación entre el Estado y la industria petrolera, la cual constituye la relación fundamental de la economía política venezolana. Comenzamos poniendo de relieve los dos aspectos diferenciados que presenta el petróleo, como *generador de renta* y como *industria productiva*.

Exploramos estas dos facetas tanto desde una perspectiva histórica como desde el punto de vista de las posiciones normativas que las subyacen. Enfatizamos el hecho de que estos dos aspectos, lejos de ser antagónicos son inseparables y complementarios, ya que cada uno puede aportar diversos beneficios al Estado exportador. En este sentido, esbozamos una visión integradora que reconcilia las dos visiones normativas contrapuestas, respetando los elementos esenciales de cada una. Dentro de esta visión integradora juegan un papel relevante los aspectos productivos de la industria y su capacidad para generar nuevas capacidades nacionales, para lo que se requiere la participación del sector privado en todas las etapas de la industria.

A continuación se presenta un marco conceptual que permite entender el funcionamiento del mercado petrolero internacional y el rol que un Estado exportador puede jugar.

1 Wroth y Zobel (1965).

Se investiga luego la relación entre el Estado venezolano y la industria petrolera a la luz del marco institucional que la rige y de los incentivos perversos que el mismo genera entre las principales organizaciones: Ministerio de Energía y Petróleo (MEP), Petróleos de Venezuela (PDVSA) y operadoras privadas.

El capítulo concluye con una enumeración de los principales postulados presentados y un apéndice que explora los mecanismos específicos de captura de la renta por parte del Estado exportador: impuestos petroleros y participación accionaria.

4.1 Las dos caras del petróleo

Para que el petróleo pueda convertirse en un verdadero instrumento de progreso es necesario entender cabalmente su naturaleza bifronte. Es decir, el petróleo muestra dos caras que, aunque de hecho son inseparables y complementarias, con frecuencia se las presenta como antagónicas, exaltando una de ellas a expensas de la otra, o incluso negándole todo valor a la contraparte. Estas dos caras son, por un lado, el petróleo como *generador de renta*, y por el otro, como *industria productiva*.

Desde el punto de vista de la generación de renta, el petróleo es un recurso natural no renovable cuyo valor viene dado por la demanda mundial de sus productos derivados. Este valor de escasez que le confiere la demanda internacional hace que el sector petrolero en Venezuela tenga una rentabilidad extraordinaria cuando se le compara con los otros sectores de la economía nacional; es decir, disfruta de una cuantiosa renta cuyo pago proviene del mercado internacional. La presencia de ganancias extraordinarias, valga decir la renta, tiene dos tipos de causa: la *renta diferencial*, que se debe a la mayor productividad de los pozos nacionales en relación con el pozo marginal, y la *renta monopólica*, que se desprende del ejercicio de poder de mercado, ya sea restringiendo la producción o el acceso a los yacimientos para, mediante una reducción de la oferta, lograr un incremento del precio.

Una política rentista es aquella que busca, por un lado, capturar la mayor parte posible de la renta que se genera en el mercado petrolero, y por otro, maximizar la renta por barril mediante restricciones a la producción para elevar los precios. La generación de renta requiere de un marco legal, una capacidad negociadora basada en un conocimiento de los aspectos técnicos y financieros de la industria, y una supervisión competente que le

permita al Estado capturar parte de la renta disponible en el mercado internacional de los hidrocarburos.

Desde el punto de vista del petróleo como industria productiva, la actividad petrolera explora, descubre, extrae, transporta, procesa y comercializa el recurso natural para transformarlo en ingresos financieros. En este proceso, la industria, como cualquier actividad productiva, moviliza los factores de producción tradicionales: capital y trabajo.[2] Adicionalmente, la industria petrolera tiene un alto contenido tecnológico, al punto de que actualmente se la considera como una industria del conocimiento, como son la de computación y la de telecomunicaciones.[3] Este contenido tecnológico le confiere a la industria petrolera una serie de externalidades positivas, las cuales pueden ser muy beneficiosas para el resto de la economía a través de encadenamientos con otros sectores y la incorporación de las prácticas y métodos, tanto técnicos como gerenciales, más avanzados que permitan elevar la productividad de la economía nacional como un todo.

La posibilidad de aprovechar el petróleo como industria productiva depende, en gran medida, del grado de avance de la economía del país propietario, especialmente de la diversificación y capacidades de su base industrial, así como de la calidad de su capital humano, es decir, el nivel educativo de su fuerza laboral. Esto no se puede improvisar de la noche a la mañana, pero una sana política de contenido nacional puede darle un impulso sostenido al desarrollo industrial y a la generación de nuevas capacidades.

Ambos aspectos —generación de renta e industria productiva— no son mutuamente excluyentes; al contrario, mediante una política inteligente es posible compaginarlos y lograr que se refuercen entre sí para generar ventajas de diversa índole para la nación. El énfasis relativo que el Estado le otorgue a cada una de las dos facetas moldeará la relación entre el Estado y la industria petrolera. En Venezuela esta relación ha estado signada por los paradigmas históricos y confrontaciones que se han forjado en torno al petróleo. En este contexto y en referencia a las dos caras del petróleo, el énfasis se ha puesto en la captura de la renta, al tiempo que se ha dejado de lado su potencial como industria productiva.

2 El tercer factor de producción clásico —la tierra— está representado en este caso por los yacimientos. La propiedad de los yacimientos, desde el punto de vista de generación de renta, es absolutamente crucial; sin embargo, desde el punto de vista productivo es un factor exógeno.

3 Para una discusión detallada, incluyendo el impacto sobre el crecimiento y el empleo, ver De Ferranti *et al*. (2002).

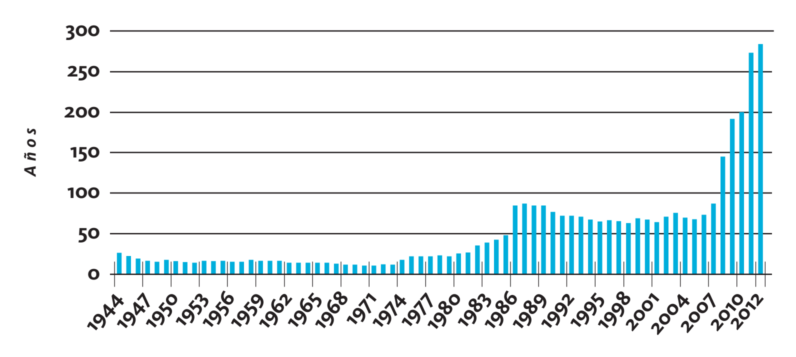
La perspectiva histórica que abordamos en la próxima sección nos ayudará a explicar la formación de las concepciones y paradigmas que se han desarrollado en Venezuela en relación con el petróleo.

4.2 Paradigmas históricos del petróleo en Venezuela

Para entender la relación entre el Estado y la industria petrolera es conveniente comenzar por examinar los paradigmas históricos surgidos en Venezuela acerca del petróleo. Esto lo haremos mediante las opiniones expresadas por algunos de los más connotados expositores: Alberto Adriani, Arturo Uslar Pietri, Rómulo Betancourt y Juan Pablo Pérez Alfonzo.[4]

Dado el grado de atraso del país para el momento de la aparición del petróleo, todos estos pensadores privilegian la captura de la renta y consideran los aspectos productivos de la industria como extranjeros y fuera del alcance de los agentes económicos nacionales. Pero, además, la riqueza petrolera se percibe como precaria y efímera, pues se piensa que los yacimientos tenderán a agotarse en pocos años. La figura **4.1** muestra la evolución de la relación reservas/producción y parece confirmar la percepción inicial de que las reservas se agotarían en algo más de una década. Esto se basa en una concepción estática de las reservas, que no toma en cuenta la posibilidad de aumentarlas mediante la inversión en exploración de nuevas áreas y los avances en tecnología.


Figura 4.1. Relación reservas/producción petroleras en Venezuela



Fuente
Elaboración propia con base en datos de PODE (varios años).

4 Para un análisis lúcido y conciso del pensamiento de estos autores, ver Baptista y Mommer (1987).

Como consecuencia de esta percepción, se obvia toda posibilidad de participación del capital privado nacional en la industria y, aún más, cualquier vinculación de la industria petrolera con el resto de la economía que no sea a través de la captura y el uso de una renta. Adicionalmente, la economía petrolera es vista por Adriani y Uslar como destructiva de la verdadera economía reproductiva, que es la agrícola, por lo que su única función legítima es generar una renta que se invierta en el desarrollo del sector no-petrolero. Uslar Pietri, en 1936, escribe:

> Urge aprovechar la riqueza transitoria de la actual economía destructiva para crear las bases sanas y amplias y coordinadas de esa futura economía progresiva (...) Es menester sacar la mayor renta de las minas para invertirla totalmente en ayudas, facilidades y estímulos a la agricultura, la cría y las industrias nacionales.[5]

Pasados 35 años, en un país mucho más avanzado, Pérez Alfonzo insiste en negar cualquier valor a la industria petrolera como actividad productiva. Según Pérez Alfonzo, «… las inversiones petroleras constituyen un verdadero engaño en cuanto a su capacidad para generar otras actividades económicas…».[6]

Las diferencias fundamentales entre Uslar, por una parte, y Betancourt y Pérez Alfonzo, por la otra, se refieren al destino de la renta. Como resaltamos en el capítulo 2, para Uslar el único uso legítimo de la renta es transformarla en inversión productiva por parte del sector privado, aunque no menciona explícitamente los mecanismos a seguir para transformar una renta pública en capital privado.

Para Betancourt y Pérez Alfonzo, en 1945, era conveniente una etapa transitoria y breve en la que la renta petrolera se dirigiera a incrementar el consumo interno por vía de aumentos en los salarios y reducción de los impuestos al sector no-petrolero, para posteriormente dedicarla a la inversión productiva por parte del Estado.

Sin embargo, las distorsiones que acompañan al consumo de la renta no pasaron inadvertidas para ellos y ya para 1948 consideraban que se había rebasado la capacidad de absorción de la economía. Formulan así el

5 Uslar Pietri (1936).

6 Pérez Alfonzo (1971).

concepto de dependencia, aunado a la corrupción y al despilfarro que supone la transformación de una renta pública en patrimonio privado. Ante este callejón sin salida, la respuesta fue reducir la producción para conservar los recursos que se percibían como rápidamente agotables, sin sacrificar o incluso aumentar la renta por barril.[7]

Surge así la política de *no más concesiones*, puesta en práctica inicialmente durante el trienio adeco (1945-1948), desechada por Pérez Jiménez y luego adoptada en forma definitiva a partir de 1959. Esta política fue planteada como un acto de reafirmación nacionalista y democrática. Como parte de ella se desplegó una intensa campaña que logró asociar en la conciencia colectiva a las concesiones con gobiernos dictatoriales o no democráticos, y también con la «expoliación de la riqueza del pueblo» por parte de las operadoras extranjeras. Aunque la política de *no más concesiones* fue un paso importante hacia la eventual nacionalización de la industria, esta acarreó un alto costo, tanto en el aspecto de la industria como actividad productiva como en el de la generación de renta.

4.3 No más concesiones y sus consecuencias

En términos productivos, la política de no más concesiones condujo a un prolongado período de desinversión que sólo fue revertido después de la nacionalización, como se muestra en la figura **4.2**. Esta reacción por parte de las operadoras era de esperarse, ya que se cerró la posibilidad de renovar las concesiones existentes y no se abrió ninguna alternativa.[8]

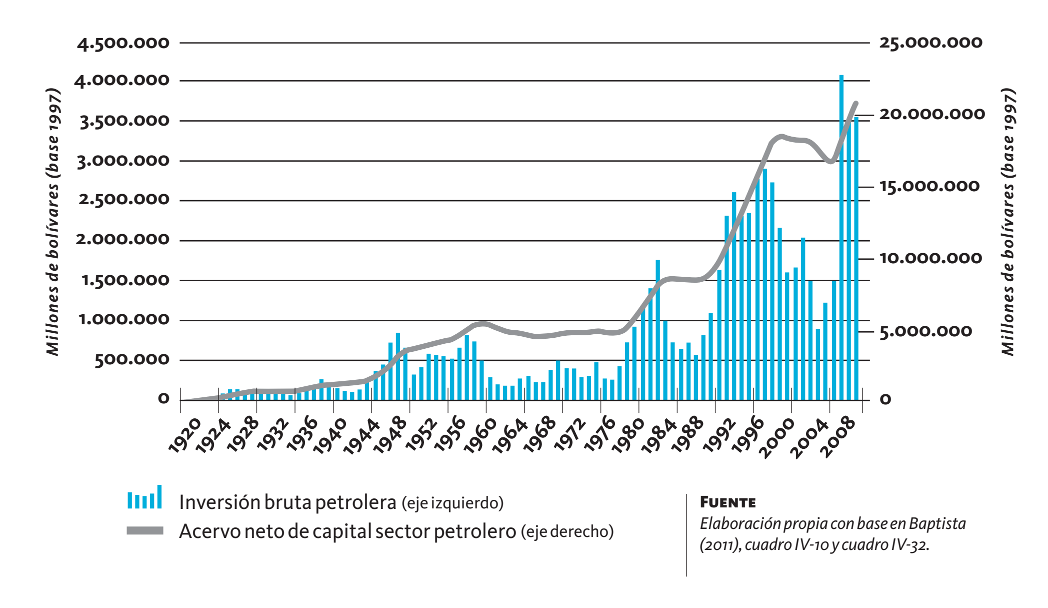
Como consecuencia de esto, la producción petrolera, luego de alcanzar su máximo histórico de 3.7 millones de barriles diarios en 1970, comenzó a caer precipitadamente y para el momento de la nacionalización se encontraba en los mismos niveles de mediados de los años 1950. Otro tanto sucedió con las reservas probadas (figura **4.3**). La posición de Pérez Alfonzo en cuanto a que «lo que pueda quedar de reservas petroleras explotables fuera del

7 Es necesario diferenciar entre la renta por barril y la renta total, que no es otra cosa que la renta por barril multiplicada por la producción. En Venezuela se tendió a privilegiar la renta por barril, incluso a expensas de la renta total, la cual se vio reducida por los recortes de producción. En esta actitud juega un papel primordial la percepción que se tenga sobre el agotamiento de las reservas. En un país con reservas limitadas puede tener sentido concentrarse en la renta por barril, en cambio, un país con reservas abundantes debe concentrarse en la renta total con una visión de largo plazo.

8 Fue apenas en 1969 cuando se aprobaron las condiciones para nuevos contratos operativos a cargo de la Corporación Venezolana de Petróleo (CVP).

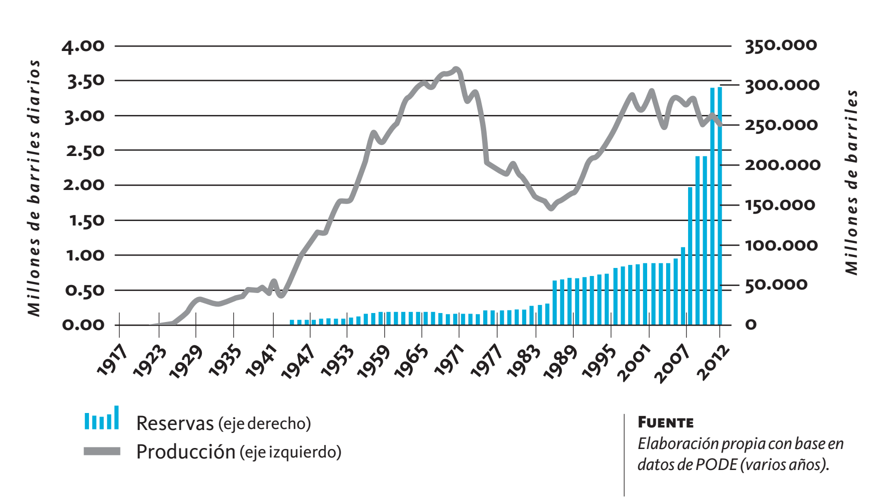
control de la industria petrolera internacional es realmente *desecho*»,[9] aunado a la política de *no más concesiones*, hizo que no se invirtiera en exploración; en consecuencia, las reservas no se repusieron, con lo que se logró que la declinación de las reservas se convirtiera en una profecía autocumplida.

FIGURA 4.2. Inversión y acervo de capital de la industria petrolera en Venezuela



FUENTE
Elaboración propia con base en Baptista (2011), cuadro IV-10 y cuadro IV-32.

FIGURA 4.3. Producción y reservas petroleras en Venezuela

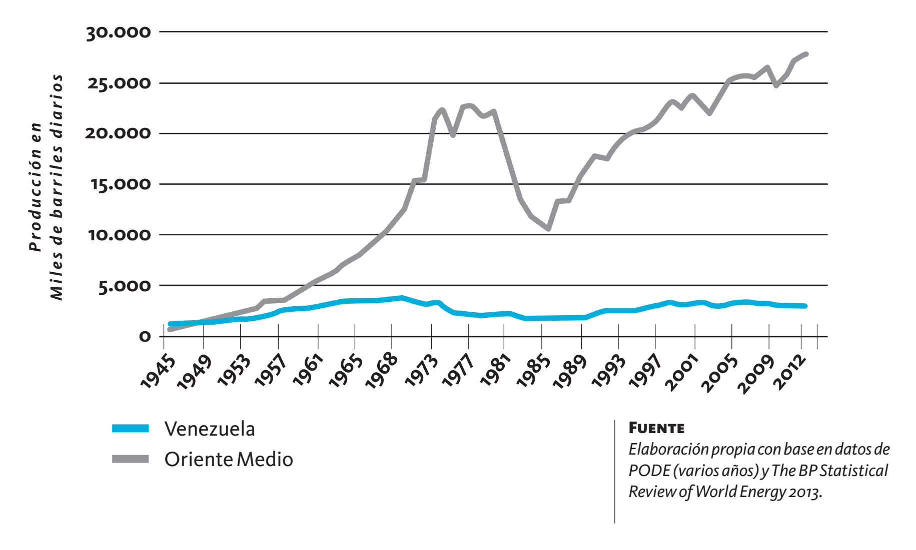


FUENTE
Elaboración propia con base en datos de PODE (varios años).

9 Pérez Alfonzo (1971) (cursivas en el original).

Con respecto a la maximización de la renta, la política de *no más concesiones* hizo que Venezuela se quedara rezagada en relación con otros miembros de la OPEP, los cuales, además de obtener ingresos por barril similares a los de Venezuela debido a la coordinación impositiva, aumentaron sustancialmente su ingreso al incrementar su producción mientras la producción venezolana languidecía. Venezuela, después de haber sido el primer exportador de petróleo del mundo desde 1928 hasta 1970, pasó a un segundo plano por decisión propia. La figura **4.4** muestra cómo Venezuela hasta el año 1958 producía volúmenes similares a los de la totalidad del Medio Oriente. La política de *no más concesiones* en Venezuela desvió las inversiones internacionales hacia esos países que aumentaron su producción por un factor de más de cinco veces entre 1958 y 1978.

Figura 4.4. Producción petrolera en Venezuela y Oriente Medio



Fuente
Elaboración propia con base en datos de PODE (varios años) y The BP Statistical Review of World Energy 2013.

Con la nacionalización, en 1976, se llega a la captura total de la renta, ya que cualquier ganancia extraordinaria queda como beneficio de PDVSA, que es totalmente del Estado.[10] Se ha debido así cerrar el ciclo de la maximización de la renta y volcar los esfuerzos a materializar las ingentes posibilidades de la industria como actividad productiva. Lamentablemente,

10 Nótese que, aunque se llega a la captura total de la renta, no se logra la maximización de la renta como muchos estudiosos del tema han manifestado. Para maximizar la renta es necesario no sólo aumentar la renta por barril, sino los volúmenes de producción y estos, como hemos visto, estaban muy mermados para el momento de la nacionalización debido a la caída de la inversión.

la carga ideológica del paradigma rentista del pasado hizo imposible esta reorientación y la presión rentista se dirigió ahora contra PDVSA, particularmente a partir de la caída de los precios en 1982.

Por su parte, PDVSA, como operadora, ha debido ser la abanderada de los beneficios de la industria como actividad productiva. Sin embargo, sus dos principales iniciativas en este sentido —la Internacionalización y la Apertura—, aunque absolutamente justificadas en sus propósitos esenciales,[11] estuvieron matizadas por elementos que apuntaban a proteger los ingresos de PDVSA de la voracidad y arbitrariedad del Estado mediante compromisos con empresas multinacionales. Las políticas de contenido nacional implementadas por PDVSA fueron cautelosas[12] y no se fomentaron las alianzas necesarias para desarrollar un sector privado nacional vigoroso de contratistas y proveedores, como por ejemplo lo hizo Statoil en Noruega.[13]

Hoy en día, la PDVSA socialista, particularmente luego de los despidos de 2003, frustró cualquier intento de desarrollar los aspectos productivos de la industria al despedir la mayor parte de su capital humano y expropiar a buena parte de los contratistas y proveedores nacionales.

4.4 Visiones normativas

Las dos caras del petróleo que vimos al inicio, junto a los paradigmas históricos que acabamos de explorar, tienden a conformar dos posiciones contrapuestas en un debate que se ha venido dando en cuanto a los lineamientos a seguir en nuestra política petrolera. De un lado está la posición

11 Los propósitos esenciales fueron: (1) Internacionalización: asegurar la colocación de crudos pesados de difícil comercialización debido a que requieren de refinerías especializadas, evitando así el cierre estacional de ciertos campos. (2) Apertura: captar las inversiones necesarias para aumentar la producción e incorporar nuevas tecnologías que no se hubiesen realizado directamente por parte de PDVSA, ya que el Estado, en un contexto de precios bajos, no le deja los recursos que requiere la empresa para invertir.

12 Hubo, sin embargo, algunos avances importantes, tales como la planta de tubos sin costura de SIDOR y la Fábrica Nacional de Válvulas, en la cual PDVSA logró una significativa mejoría mediante la implementación, bajo su dirección, de procesos de control de calidad. El papel del INTEVEP fue útil en esta área.

13 Desde muy temprano Statoil comprendió el valor político de contar con una coalición de gobiernos locales y empresas contratistas y proveedoras en su lucha por limitar los dividendos pagados al Estado, con el fin de retener suficientes recursos para consolidar su patrimonio y financiar su expansión. En 1997 se llegó al acuerdo de limitar los dividendos a 30% de las ganancias netas.

rentista que privilegia el aumento de la renta *por barril* mediante cuotas de producción y restricciones al acceso al recurso natural. Este enfoque tiende a menospreciar el esfuerzo tecnológico y empresarial necesario en la explotación del recurso. Del otro lado está la posición productiva, que resalta los retos y beneficios asociados al proceso productivo, enfatizando la importancia de la inversión y rechazando límites a la producción como mecanismo para aumentar los precios.

Para llegar a una solución constructiva en este debate entre la posición rentista y la posición productiva es necesario comprender que cada una refleja una visión normativa que es fundamentalmente diferente de la otra, es decir, cada alternativa encierra concepciones, principios y valores contrastantes en cuanto a la naturaleza del petróleo como recurso natural y a la forma en que el mercado petrolero debiera funcionar. De esta manera, una política que es percibida como equitativa por una de las partes es considerada profundamente injusta por la otra. Para tratar de superar esta pugna de posiciones dogmáticas, que con frecuencia se torna estéril, es necesario establecer explícitamente los principios y valores que subyacen a cada una de estas visiones normativas.

Cada visión parte de una determinada perspectiva: por un lado están los Estados exportadores de petróleo y por el otro las operadoras, incluyendo las operadoras estatales.[14] La posición de los Estados exportadores da origen a la visión rentista y la de las operadoras a la visión productiva. La dimensión del ingreso que debiera corresponder a cada una de las partes es sólo la forma más tangible de la confrontación, pero también concurren otras consideraciones, tales como el nacionalismo, expresado a través de conceptos como soberanía y seguridad nacional, e incluso nociones tan cargadas de emotividad como el patriotismo, especialmente si la operadora es extranjera. Esto le confiere al debate facetas políticas, ideológicas y emotivas que hacen aún más difícil conciliar ambas posiciones.

14 Nótese que hablamos de exportadores y no de productores. La diferencia es decisiva, todos los exportadores son productores, pero no todos los productores son exportadores. El origen de la visión rentística se basa en que, en el caso de los exportadores, los beneficios asociados al aprovechamiento del recurso natural se materializan a través de su consumo en el exterior. El cobro de una renta no es otra cosa sino un intento de capturar parte de este beneficio para ser utilizado en la economía local. Un caso emblemático es el de los Estados Unidos, que siendo un importante productor sigue siendo importador neto de crudo, por lo que privilegia la visión de las operadoras sobre la de los exportadores.

4.4.1. Visión de los Estados exportadores

Los Estados exportadores consideran que el petróleo es un recurso no renovable que existe en cantidades limitadas y, por lo tanto, es agotable. Como tal, el petróleo es un activo que tiene un valor intrínseco positivo que puede variar según las circunstancias, pero que, en cualquier caso, tiene que ser pagado al propietario del recurso para que este lo entregue. Es decir, los impuestos sobre la producción, tales como la regalía, significan una compensación por la entrega del recurso natural y se deben sumar a los costos de extracción para la formación de los precios del crudo. Estos impuestos deben ser pagados independientemente de si el operador obtiene o no utilidades. Tal posición va más allá y argumenta que cualquier rendimiento por encima del retorno normal para las inversiones, es decir la renta, surge del hecho de que el valor del recurso natural no ha sido cabalmente compensado a su propietario y, por lo tanto, este excedente sobre el retorno normal le corresponde legítimamente al propietario del recurso natural. Esto justifica la imposición de tasas adicionales al impuesto sobre la renta normal y los impuestos a las ganancias súbitas. La OPEP expresa claramente este punto de vista al declarar: «… el operador no tendrá derecho a obtener ganancias netas excesivas después de impuestos».[15]

4.4.2. Visión de las operadoras

Desde el punto de vista de las operadoras, es la inversión para encontrar y producir el petróleo lo que le otorga su valor:

> Para explicar el precio del petróleo, debemos descartar todas las suposiciones de un acervo fijo y el inevitable aumento de precio a largo plazo (...) y admitir que las reservas son un flujo creado enteramente por la inversión (...) El petróleo es un recurso renovable, sin un valor intrínseco más allá de su costo marginal de producción.[16]

En consecuencia, al propietario del recurso únicamente le corresponde la renta diferencial generada por la productividad de su yacimiento por encima del yacimiento marginal. Los impuestos específicos del petróleo

15 OPEP (1968).

16 Adelman (1995).

sólo se deben aplicar si hay ganancias excesivas. No debe haber impuestos a la producción que sean independientes de las ganancias, tales como las regalías. En todo caso, al no haber renta sin inversión, las operadoras tienen derecho a exigir una mayor parte de la misma.

4.4.3. El origen del valor y la distribución de la renta

Las reservas tienen un valor que viene dado por la demanda existente de los productos derivados del petróleo. Por lo tanto, en cuanto al precio del recurso, ambas posiciones normativas están equivocadas, ya que, por una parte, el petróleo no tiene un valor intrínseco, y mucho menos un precio justo, y por otra parte, la inversión es una consecuencia y no la causa del valor que la demanda genera, pero a la vez la inversión es necesaria para la materialización de ese valor.[17]

Asimismo, por definición, la renta es un excedente, es decir, una remuneración por encima de la necesaria para que tenga sentido económico realizar la actividad productiva. De tal manera que ex-ante la renta no tiene una distribución definida como afirman las partes. Su distribución se define mediante un proceso de negociación cuyo resultado dependerá del poder relativo de cada uno de los actores involucrados, como veremos más adelante.

Naturalmente, el Estado exportador tiene el poder coercitivo necesario para capturar buena parte de la renta. No obstante, el abuso de este poder, como bien lo demuestra la experiencia venezolana, afecta adversamente los incentivos a la inversión, por lo que acciones que parecen justificarse en el corto plazo pueden tener nefastas consecuencias en el mediano y largo plazo.

Adicionalmente, al menospreciar la cara productiva de la industria petrolera y su posible impacto multiplicador sobre los demás sectores, la visión puramente rentista tiende a sacrificar la generación de valor a través de la inversión.

4.4.4. Visión integradora, hacia un nuevo paradigma

La dicotomía entre las dos posiciones puede mitigarse mediante una visión integradora que, aceptando que existen intereses contrapuestos, reco-

17 Es posible que exista un precio mínimo necesario para equilibrar las cuentas fiscales y externas de un país exportador. Sin embargo, esto no refleja un precio justo sino el déficit del sector no-petrolero del país.

nozca el legítimo derecho que tienen los exportadores del recurso natural a recibir una renta, pero a la vez admita que la inversión es necesaria para materializar el valor del recurso natural y al mismo tiempo constituye una manera de agregarle valor mediante el uso eficiente e innovador de la tecnología.[18] Asimismo, es importante apreciar el potencial que tiene la industria petrolera como actividad productiva para generar nuevas capacidades nacionales y su efecto multiplicador sobre el resto de la economía, más allá de la mera inyección de una renta.

La visión integradora que aquí se presenta parte del principio de que el petróleo debe ser utilizado para el beneficio de todos los venezolanos. En este sentido, y en concordancia con lo expresado en el capítulo 2 en cuanto a la caída de la productividad laboral en Venezuela, se postula que el mejor uso del petróleo es aquel que tiende a aumentar la productividad de cada venezolano. Esto se logra (1) facilitando a todos los ciudadanos el acceso a las herramientas necesarias para insertarse productivamente en la sociedad con base en su talento y sus aspiraciones, y (2) garantizando un entorno favorable a la inversión, generación de empleo productivo y agregación de valor.

Dentro de esta nueva visión de la industria, la inversión en el sector petrolero, tanto pública como privada, más allá de producir un retorno adecuado para el inversionista y ser instrumental en la generación del ingreso fiscal, debe contribuir por dos vías al aumento de la productividad del venezolano: mediante la creación de nuevos empleos en uno de los sectores más productivos de la economía, y la generación de nuevas capacidades nacionales.

Para expresarlo en términos más concretos, el objetivo de una nueva visión integradora puede enunciarse como:

Maximizar el ingreso petrolero en el ***mediano y largo plazo****, al tiempo que se mantiene el nivel de inversión requerido para una explotación eficiente de las reservas que fortalezca las capacidades productivas, tecnológicas y gerenciales de las compañías operadoras y procesadoras que operan en el*

18 La inversión en tecnología puede agregar valor por dos vías: (a) mediante una reducción de los costos de producción y el aumento de los factores de recobro, y (b) creando nuevos productos derivados de mayor valor que, a su vez, se refleje en un mayor precio del crudo.

país, tanto nacionales como extranjeras, así como de la red de suplidores y contratistas nacionales.[19]

En este enunciado el énfasis en el mediano y largo plazo es crucial, pues es precisamente lo que permite reconciliar la maximización del ingreso con el nivel óptimo de inversión. En el corto plazo estos objetivos pueden ser contradictorios y tal como ha sucedido en la práctica, por obtener un modesto incremento del ingreso en el corto plazo, se sacrifica tanto la inversión en la industria como un ingreso mucho mayor en el mediano y largo plazo. Adicionalmente, una visión de corto plazo hace casi imposible desarrollar plenamente las ventajas del petróleo como actividad industrial. Las políticas de contenido nacional demandan cuantiosas inversiones que rinden frutos a mediano y largo plazo y, por lo tanto, requieren de estabilidad y predictibilidad en el marco legal y regulatorio.

La clave de una política petrolera moderna y exitosa es no seguir enfrascados en la captura de la renta, que es la batalla del pasado, que por demás ya fue ganada, sino que, sin menospreciar esos logros, dedicarse a materializar el potencial del petróleo como actividad productiva. Es allí donde yace nuestra principal ventaja comparativa, a la vez que la posibilidad de apalancar el desarrollo del sector no-petrolero mediante el efecto multiplicador de la inversión petrolera y la transferencia de las mejores prácticas internacionales a otros sectores a través de la incorporación del sector privado, nacional e internacional, a la actividad petrolera en todas sus etapas. Es comprender finalmente que una de las formas más efectivas que disponemos de *sembrar el petróleo* es *sembrar* ***en*** *el petróleo*.

4.5 Sembrar *en* el petróleo

El sector petrolero le concede a Venezuela una ventaja comparativa que hasta ahora sólo ha sido explotada desde el punto de vista de la captura de la renta. La industria petrolera, como actividad productiva, apenas ha sido aprovechada en su potencial de servir de mecanismo de transferencia de conocimiento y de alta tecnología hacia los otros sectores de la economía. La experiencia de las últimas décadas demuestra que cuando un país en de-

19 Entendemos por operadoras las empresas que se ocupan de las actividades primarias o aguas arriba (exploración y producción, transporte y almacenamiento inicial) y por procesadoras aquellas que realizan actividades aguas abajo (refinación, petroquímica, transporte y comercialización, etc.).

sarrollo logra insertarse en el proceso de globalización mediante una actividad que se hace competitiva internacionalmente, esta capacidad exportadora tiende a extenderse a otros sectores, primero a aquellos relacionados con el sector inicial y luego a otras actividades de manera más diversificada. Los casos de Noruega, Brasil y Trinidad demuestran que las capacidades nacionales desarrolladas para servir a la industria de los hidrocarburos son transferibles a otros sectores de la economía, particularmente en especialidades que requieren de alta tecnología, como la informática, las comunicaciones, la ingeniería y la gerencia de obras. Esto sucede a través de empresas nacionales que sirven de proveedores de bienes y servicios a la industria petrolera y luego se extienden a otros sectores.[20]

Dentro del objetivo general de la política petrolera que enunciamos anteriormente aparece: *el fortalecimiento de las capacidades productivas, tecnológicas y gerenciales de las compañías operadoras y procesadoras, tanto nacionales como extranjeras, así como de la red de suplidores y contratistas nacionales*.[21] Esto necesariamente implica abrir la industria petrolera a la participación del sector privado, tanto nacional como extranjero, en todas sus etapas.[22] Para ello es preciso promover una visión de largo plazo que respete la estabilidad del marco impositivo y contractual, ya que la misma es precondición básica para estimular la inversión productiva.

Entre los beneficios que la participación privada puede acarrear están: atraer nuevas inversiones, aumentar la capacidad de producción, incorporar nueva tecnología y métodos gerenciales, y promover nuevas capacidades nacionales a través de la participación de empresas nacionales y sus vínculos con otros sectores de la economía. Además, la participación privada, al romper el monopolio que ha tenido PDVSA e introducir competencia al interior de la industria petrolera nacional, debe conducir a un aumento de la eficiencia y transparencia dentro del sector y a la posibilidad de evaluar (*benchmark*) el desempeño de PDVSA en relación con otras empresas.

20 Las grandes operadoras siempre han preferido dedicarse a sus actividades medulares, dejando en manos de proveedores y contratistas privados ciertas operaciones especializadas y las actividades de apoyo. Para un planteamiento de cómo los recursos naturales pueden servir de base al desarrollo de una economía ver G. Wright and J. Czelusta (2004) y De Ferranti *et al*. (2002).

21 En relación con las compañías extranjeras, esto se refiere a fortalecer la capacidad específica para extraer y procesar los crudos venezolanos con preferencia sobre otros crudos.

22 Esto no significa de ninguna manera privatizar a PDVSA, la cual puede formar asociaciones u otro tipo de relaciones contractuales con compañías privadas en las proporciones que se juzgue conveniente.

En cuanto a la implementación de una acertada política de contenido nacional mediante el fortalecimiento de la red de suplidores y contratistas, la estrategia seguida por Noruega es ilustrativa. En primer lugar, se hizo un esfuerzo para atraer la inversión privada, tanto nacional como extranjera, en todas las etapas de la industria. En segundo lugar, se promovió el surgimiento dentro del país de una red de proveedores de bienes y servicios para la industria petrolera que fuera competitiva internacionalmente. Esto se logró mediante una política de preferencia a los proveedores nacionales, siempre y cuando ofrecieran condiciones similares a los proveedores extranjeros en cuanto a precio, calidad y tiempo de entrega. Es importante resaltar que el objetivo es que surja una red de proveedores de bienes y servicios capaz de competir internacionalmente, por lo que se debe evitar el proteccionismo indiscriminado, tal como sucedió con la política de sustitución de importaciones de los años 1960 en Venezuela. Dentro del esquema noruego, se evitó la creación de monopolios y se estimuló la competencia, incluso entre las empresas nacionales. Esto se hizo con base en la adjudicación de contratos mediante mecanismos competitivos transparentes que evitaran favoritismos con empresas específicas y las decisiones se dejaron en manos de las compañías operadoras, sin intervención de las autoridades, siempre y cuando se respetaran las proporciones requeridas de contenido nacional.[23]

En tercer lugar, como parte del proceso de adjudicación de licencias de exploración y explotación, se exigió la transferencia de competencias y conocimientos de las empresas extranjeras a las nacionales. Dentro de este objetivo se promovió la cooperación, en lo que se refiere a la investigación y desarrollo de nuevas tecnologías, entre las empresas internacionales y los institutos de investigación y universidades nacionales. Esto se tradujo en un esfuerzo sostenido y coherente que permitió la incorporación del talento nacional al desarrollo de nuevas tecnologías en el área de los hidrocarburos con la cooperación de la industria petrolera internacional. El resultado fue que las empresas noruegas se convirtieron en líderes internacionales en la exploración y explotación de hidrocarburos costa afuera. Otro tanto ha sucedido con el caso de Brasil y, en menor medida, con el gas en Trinidad.

Es necesario reconocer que una política de contenido nacional impone ciertos costos adicionales. Por una parte, los insumos nacionales tienden a

23 Es importante resaltar que en cuanto al cálculo del contenido nacional, las autoridades noruegas le daban mayor importancia al valor añadido dentro del país, en términos de mano de obra y monetario, que a la nacionalidad del propietario de la empresa que realizaba el trabajo.

ser inicialmente desventajosos —en cuanto a calidad y precio—, comparados con los disponibles internacionalmente que provienen de suplidores ya establecidos. Por otra parte, la procura de insumos nacionales puede implicar retrasos en el desarrollo de los proyectos dada la poca experiencia y capacidad de las empresas nacionales. Sin embargo, estos problemas pueden mitigarse haciendo que la política de contenido nacional sea gradual y, al mismo tiempo, estable y creíble. A la vez, es necesario dar flexibilidad a las empresas extranjeras para cumplir con los contenidos, haciendo particular énfasis en el entrenamiento de personal local y en investigación y desarrollo ejecutados en instituciones nacionales, ya sean estas nuevas o en asociación con las existentes, tales como universidades e institutos de investigación.[24]

Todas estas políticas, con los ajustes del caso, son válidas en Venezuela, con lo cual el país podría, por ejemplo, convertirse en líder mundial en tecnología para explotar petróleos pesados y campos maduros. De esta manera se aprovecharía el enorme potencial de la industria petrolera para generar nuevas capacidades nacionales e insertar nuestra economía en la economía globalizada, y así contribuir al desarrollo de un sector exportador moderno, diversificado y con alto valor agregado. Por lo tanto, a la consigna de *sembrar el petróleo* debe añadírsele *sembrar en el petróleo*.

4.6 Marco conceptual

Para lograr el objetivo antes enunciado dentro de la visión integradora es necesario tener un cabal entendimiento de cómo funciona el mercado petrolero internacional, quiénes son los principales agentes y cuáles son los diversos roles que desempeña el Estado en relación con el petróleo.

Existen tres actores principales que aspiran a capturar una porción del enorme excedente de valor creado en el mercado petrolero: los Estados exportadores, como dueños del recurso natural; los Estados consumidores,

24 El caso de los yacimientos del presal en Brasil es ilustrativo. Los costos y los plazos de ejecución de Petrobras se han ido incrementando debido a una ambiciosa política de contenido nacional. Esto se ha exacerbado por el hecho de que se le otorgó a Petrobras el monopolio de la operación de todos los nuevos proyectos, lo que la convirtió en un comprador monopsónico de la industria nacional. Esto reduce significativamente la eficiencia al limitar la competencia y los aportes que otros operadores nacionales o extranjeros podrían haber hecho al desarrollo del contenido local. Para ilustrar esta situación, ver Pearson (2012).

como proveedores de los pagos por los productos del petróleo, y las compañías operadoras —privadas o públicas—, como intermediarias que extraen el recurso natural, lo transportan, procesan y mercadean, recolectan los pagos de los consumidores y cancelan los impuestos correspondientes. La distribución del valor excedentario entre estos tres actores es el resultado de un complejo proceso de regateo y negociaciones, el cual está condicionado por el marco institucional que regula las relaciones entre ellos. Desde el punto de vista del Estado exportador y usando la terminología de la teoría de juegos, este proceso de regateo puede dividirse en cuatro juegos estratégicos diferenciados:

- **Juego 1:** Estados exportadores vs. Estados consumidores
- **Juego 2:** OPEP vs. No-OPEP
- **Juego 3:** Intra-OPEP
- **Juego 4:** Estado exportador vs. compañías operadoras

Cada uno de los tres actores principales tiene como objetivo general capturar la mayor parte de la renta disponible en el conjunto de los cuatro juegos.[25] Esta división en cuatro juegos estratégicos, más que una representación precisa de la realidad, constituye un recurso heurístico para organizar el análisis. En la práctica los cuatro juegos se desarrollan simultáneamente, y estrategias que pueden ser favorables en uno de los juegos pueden conducir a pérdidas considerables en alguno de los otros.

En la formulación de su política petrolera, un Estado exportador debe considerar las implicaciones de los cuatro juegos y visualizar el mercado petrolero de manera integral, desde la exploración y producción hasta el consumidor final. Concentrarse en un juego en particular puede conducir a asignarle una importancia exagerada a conflictos parciales que tienen sólo una importancia limitada en el contexto global. Por ejemplo, aunque los países exportadores toman en cuenta principalmente la demanda de crudo, esta es una demanda indirecta. La que realmente importa es la de productos y su evolución en el tiempo, así como las proporciones en que el

25 En la práctica puede haber otros objetivos adicionales, tales como seguridad de suministro, estabilidad de los precios o sostenibilidad ambiental. Estos objetivos externos con frecuencia tienden a utilizarse para justificar acciones dirigidas más bien a lograr el objetivo principal, que es la captura de la renta.

precio final se divide en costos, ganancias e impuestos en cada una de las diferentes etapas de la industria.

El análisis detallado de los cuatro juegos estratégicos rebasa el ámbito de este libro y ha sido realizado en profundidad en otro estudio.[26] Para analizar el caso Venezuela utilizaremos principalmente el juego 4: Estado exportador vs. compañías operadoras, aunque a continuación abordaremos brevemente los primeros tres y en particular la relación de Venezuela con la OPEP.

4.7 Mercado petrolero internacional y la OPEP

Para comprender el funcionamiento del mercado petrolero internacional y el papel de la OPEP, es decir, el ámbito de los primeros tres juegos estratégicos que antes mencionamos, lo primero que hay que entender es por qué el petróleo se comporta de manera diferente a los otros bienes de consumo masivo.

Aparte de la importancia estratégica del petróleo por su impacto sobre el crecimiento económico, el transporte y la generación de energía —aspectos cruciales en cualquier economía moderna—, el mercado petrolero global posee ciertas características estructurales que lo diferencian de otros mercados.

Amplio rango de precios

En primer lugar existe un amplio rango de precios posibles entre un piso dado por el costo marginal de producción (15-30 dólares/barril) y un techo dado por el precio de un producto sustituto (150-200 dólares/barril).[27] Esta enorme brecha crea un gran excedente de valor en el mercado petrolero. Además de la amplitud del rango dentro del cual pueden variar los precios, existen cuatro características adicionales propias del mercado petrolero que hacen que estas variaciones sean sumamente volátiles.

26 Rodríguez (2000).

27 Estrictamente no existe un producto sustituto del petróleo para ciertas aplicaciones, como por ejemplo para el transporte. Lo que sucede es una destrucción de la demanda, primero por un efecto de ingreso, es decir, se reduce el consumo por limitaciones de presupuesto, y luego por un efecto de sustitución, mediante el cual los procesos de producción se hacen más eficientes y reducen el consumo por unidad producida de bienes o servicios.

Inelasticidad de la demanda

La demanda de petróleo es muy poco sensible a las variaciones de precios en el corto plazo. Es decir, un salto en el precio produce un efecto limitado en la demanda.[28] Por supuesto, lo inverso también es cierto: una pequeña variación en la demanda tiene un marcado efecto en el precio.

Inelasticidad de la oferta

Dentro del rango de la capacidad de producción disponible, la curva de oferta es relativamente elástica. Una vez que la capacidad de producción es copada, cualquier volumen adicional requiere de sustanciales inversiones y largos períodos de gestación. Esto hace que grandes aumentos de precio generen exiguos volúmenes adicionales en el corto plazo, aunque sí promueven un significativo aumento de producción en el mediano y largo plazo. Asimismo, un exceso de producción hace que los precios se debiliten de manera significativa, lo que usualmente lleva a los productores a tratar de preservar su nivel de ingresos mediante incrementos de volumen. En el contexto de una demanda estancada o menguante esto puede conducir a una rápida e inestable caída, tanto de los precios como de los ingresos, conocida como un *glut*.

Alta relación volumen/precio

Esto hace que los inventarios en relación con el consumo diario sean relativamente bajos (menos de 90 días); por lo tanto, cualquier interrupción de suministro, ya sea real o potencial, se refleja rápidamente en un incremento significativo de los precios. En este sentido, las percepciones de la capacidad cerrada disponible y la voluntad de utilizarla juegan un papel crucial en la estabilidad de los precios.

Reservas concentradas en pocos países que son políticamente inestables

Esto puede causar la reducción de una parte importante del suministro de manera intempestiva. Incluso, sin que se materialice una reducción, la

28 La elasticidad de la demanda al precio se define como el porcentaje en que cae la demanda cuando el precio aumenta 1%. Cuando este número es menor que uno se dice que la demanda es inelástica. En el mediano y largo plazo la demanda se hace menos inelástica. La elasticidad de la demanda de crudo en el sector transporte varía a lo largo del tiempo de -0.2 a -0.4, mientras que en los sectores distintos al transporte las elasticidad es el doble. En cuanto a la elasticidad de precios de los productos finales, las elasticidades son 50% mayores que para el caso del crudo. Para una discusión de la literatura, ver Gately y Huntingdon (2002).

amenaza de que se produzca genera una demanda «precaucionaria» que, por su propia naturaleza subjetiva, es sumamente voluble, y que aunada a las características del mercado petrolero antes mencionadas contribuye a la volatilidad de los precios.

Estas características estructurales inherentes al mercado petrolero generan dos consecuencias fundamentales. Primero, una cuantiosa renta que es fácilmente apropiable por el Estado propietario del recurso una vez que ha desarrollado los mecanismos para capturarla. Como se resaltó en el capítulo 1 esta renta constituye una transferencia externa y no implica la extracción de recursos a ningún sector nacional, lo que concede una enorme discrecionalidad al Estado en el uso de la misma. Segundo, una gran volatilidad en los precios del petróleo, por lo que es de esperarse que hayan surgido a través del tiempo diversos mecanismos de administración del mercado que buscan mitigar la volatilidad de los precios. Esta volatilidad acarrea sustanciales perjuicios a los agentes que participan en el mercado petrolero. Por lo tanto, la cuestión no es si es necesario o no un mecanismo de administración de precios, sino ¿en manos de quién estará su implementación?

En este sentido, se pueden identificar tres regímenes que a través del tiempo han servido para administrar la volatilidad de los precios del petróleo. El primero operó desde alrededor de 1930 hasta 1973. Estaba controlado por siete u ocho grandes compañías a escala mundial y por la Interstate Oil Compact Commission dentro de los Estados Unidos, la cual coordinaba la producción petrolera en los diferentes estados, así como las importaciones y exportaciones. El segundo régimen estuvo dominado por la OPEP y se extendió desde 1973 hasta 1985. Durante este período los precios del petróleo fueron fuertemente influenciados por el precio de referencia fijado por la OPEP. A partir de la debacle de los precios, en 1986, ha venido surgiendo un tercer régimen de administración de precios que aún no se ha definido plenamente. En este nuevo régimen los países consumidores, sobre todo los pertenecientes a la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico (OCDE), han ejercido una importante influencia en cuanto a la reducción de la demanda a través de los altos impuestos aplicados al consumo de derivados del petróleo. Se ha promovido también un sistema de administración de precios basado en crudos marcadores cuyos niveles están determinados en mercados abiertos para cotizaciones *spot* y de fu-

turos.[29] Dentro de este régimen, la OPEP sigue teniendo cierta influencia por dos vías: primero, coordinando una restricción de la oferta para apuntalar los precios imponiendo límites a la producción a través de cuotas, y segundo, mediante el mantenimiento de capacidad cerrada disponible, particularmente por parte de Arabia Saudita, lo cual permite cubrir cierres inesperados de producción que disparan los precios. Pero esta influencia es efímera, en especial si se pretende restringir la oferta de manera permanente, ya que la porción del mercado cubierta por la OPEP se reduce, mermando así su influencia futura. Este es un mecanismo de torniquete (*ratchet*) que paulatinamente reduce el poder de la OPEP y que dio al traste con el segundo régimen de administración de precios antes mencionado.

Como se ha dicho, el régimen actual de administración de precios no se ha consolidado todavía. Su futura consolidación debiera basarse en una visión amplia que tome en cuenta los intereses de los diferentes agentes que participan en el mercado petrolero. En especial debe ser un mecanismo de coordinación que permita que se materialicen los ingentes beneficios que puede generar la cooperación entre las partes al mitigar los efectos negativos, tales como la volatilidad de los precios, la inseguridad en el suministro, el impacto ambiental, la destrucción de la demanda y la sustitución del petróleo por fuentes alternativas.

El planteamiento teórico que acabamos de presentar sirve de base para la formulación de la política petrolera de un Estado exportador en cuanto a los primeros tres ámbitos que mencionamos y sus correspondientes juegos estratégicos: Estados exportadores vs. Estados consumidores; OPEP vs. No-OPEP; y Intra-OPEP. En el capítulo 5 haremos propuestas específicas en cuanto a los lineamientos de política petrolera que podría seguir el Estado venezolano para lograr sus objetivos dentro de una visión integral del mercado petrolero internacional.

29 En los sistemas de administración de precios anteriores, el *posted price*, fijado por las grandes operadoras, y luego los precios de referencia de la OPEP, jugaban un papel fundamental. Hoy en día, aunque el mercado petrolero está muy lejos de ser un mercado libre, no hay un agente que pueda unilateralmente determinar los precios de referencia. La especulación en el mercado de futuros de petróleo se ha incrementado dramáticamente en los últimos años, lo que representa otro factor que contribuye a aumentar la volatilidad de los precios del petróleo, al menos en el corto plazo. Para 1990 se transaban contratos equivalentes a 150 millones de barriles diarios en todo el mundo, lo que representaba el 130% de la demanda real de ese momento. Para 2009, solamente en el New York Mercantile Exchange (NYMEX), se transaban 600 millones de barriles diarios, que representaban 700% de la demanda real.

4.8 Roles del Estado en relación con el petróleo

Para comprender el juego 4: Estado exportador vs. compañías operadoras, incluyendo la compañía estatal, es necesario examinar los diversos papeles que desempeña el Estado en relación con la industria. Existen esencialmente tres roles diferenciados del Estado.

Primero, *el Estado actuando en representación de la nación como dueña del recurso natural*. En este rol el objetivo del Estado es asegurar, en el mediano y largo plazo, el mayor ingreso proveniente del recurso natural, acorde con una explotación racional que proteja la integridad de los yacimientos y permita descubrir y extraer los mayores volúmenes de las reservas existentes. En este sentido, es crucial entender que las reservas de petróleo son un activo que se liquida y no un ingreso corriente resultante de una actividad productiva. Su consumo implica una reducción del patrimonio de la nación, a menos que los ingresos provenientes de esta liquidación se ahorren o se inviertan en mantener o acrecentar dicho patrimonio. Esto tiene implicaciones en cuanto a la equidad intergeneracional. La presente generación no tiene derecho a entregar a la próxima un patrimonio nacional mermado. Esto no significa de ninguna manera que se deba reducir el nivel de explotación de los recursos petroleros; al contrario, dado el riesgo que existe de que el petróleo pierda su valor económico al ser sustituido por otras alternativas, el mejor legado que le puede dejar la presente a las futuras generaciones es transformar las reservas petroleras en otros activos, tales como reservas financieras externas, mejor infraestructura nacional y, sobre todo, un aumento del capital humano reflejado en una población más sana, mejor educada y más productiva.

Segundo, *el Estado actuando en representación de la nación como accionista de la empresa petrolera nacional*. En este rol el objetivo del Estado es similar al del accionista de cualquier empresa mercantil; es decir, incrementar el valor de sus acciones mediante un uso eficiente de los recursos invertidos que permita maximizar las ganancias a través de un aumento de los ingresos y una reducción de los costos. El accionista puede incrementar el valor de su patrimonio por dos vías: aumentando el valor de la empresa al reinvertir las ganancias obtenidas en el crecimiento de la propia empresa o recibiendo dividendos de la compañía para ser invertidos en otras actividades externas a la empresa que sean más productivas.

Tercero, *el Estado como conductor de la política económica nacional*. Esto incluye aspectos relacionados con el sector petrolero, tales como formular la política petrolera y regular la industria, así como la política económica en general, ya que la industria petrolera es una pieza clave para la estabilidad macroeconómica del país al proveer más del 50% de los ingresos fiscales y 90% de las exportaciones. Tal como se explica en el capítulo 1, el uso indiscriminado del ingreso petrolero tiene serias consecuencias económicas, como las distorsiones causadas por el «efecto gasto» de lo que se conoce como la «enfermedad holandesa». La absorción acelerada del ingreso petrolero dentro de la economía nacional tiende a producir una apreciación de la tasa de cambio que le resta competitividad a otros sectores transables de la economía, tendiendo a convertirla en una economía monoexportadora. Más grave aún, la volatilidad del ingreso petrolero introduce grandes riesgos e ineficiencias en el proceso de asignación de recursos entre los sectores transables y no-transables del aparato productivo nacional. De allí la conveniencia de acumular buena parte del ingreso petrolero en el exterior para destinarlo, de una manera ordenada y gradual, a la inversión reproductiva en el país y no al gasto corriente.[30]

Es claro que los tres roles del Estado interactúan entre sí y que se pueden presentar conflictos entre ellos. Por ejemplo, la compañía nacional, en su empeño por reducir costos, puede tratar de minimizar lo que paga por el recurso natural o puede optar por contratar con empresas extranjeras en vez de nacionales. Asimismo, el Estado puede utilizar su potestad impositiva para incrementar sus ingresos por el recurso natural o aumentar los dividendos de la empresa obligándola a postergar o suspender sus inversiones, con la consecuente merma en los ingresos futuros.

Estos conflictos son perfectamente legítimos, por lo que es conveniente establecer un marco institucional que provea mecanismos explícitos, transparentes y estables para manejarlos. Lo que no se debe hacer es soslayarlos y esperar a que se resuelvan mediante una actuación benevolente o «patriótica» de los distintos agentes del Estado, ya que esto sólo conduce a confusiones, frustraciones y destrucción de valor para la nación. Al mismo

30 Es necesario tener cautela en cuanto a la diferenciación entre gasto e inversión en las cuentas nacionales. Por una parte, hay gastos en sectores como salud y educación que debieran considerarse como una inversión en capital humano; por la otra, hay inversiones en industrias básicas u otros sectores que realmente no son inversiones reproductivas sino gasto.

tiempo, los intereses compartidos en cuanto a mantener una industria petrolera sólida y en crecimiento son de tal magnitud que lograr un objetivo general que armonice los tres roles del Estado, tal como el antes enunciado dentro de la visión integradora, es prioritario.

Para que esto sea posible es necesario dejar atrás el enfoque puramente rentista, que desprecia el valor de la inversión y promueve una visión oportunista de corto plazo. En cambio, es preciso promover una visión de largo plazo que respete la estabilidad del marco impositivo y contractual, ya que la misma es precondición básica para estimular la inversión productiva.

4.9 El caso Venezuela

Los problemas que se presentan en la relación entre el Estado venezolano y la industria petrolera son en gran parte la consecuencia de los incentivos perversos que genera el marco institucional de la industria.[31] Dentro de esa estructura, las dos organizaciones fundamentales, el MEP y PDVSA, mantuvieron con frecuencia una actitud de confrontación, desconfianza e interferencia mutua. PDVSA fue el producto de la nacionalización de las concesionarias extranjeras y como tal heredó la suspicacia y animadversión que el MEP, en su rol de defensor de los intereses nacionales, profesaba hacia aquellas. Este sentimiento ha sido compartido por buena parte del estamento político venezolano. En tal sentido, sectores dentro del MEP han mantenido un sesgo ideológico que concibe a PDVSA primordialmente como un instrumento de política al servicio del Estado y bajo el control estrecho del MEP, y no como una empresa mercantil administrada bajo criterios comerciales con el objeto de generar valor para su accionista. Los gerentes de PDVSA, por su parte, nunca se sintieron empleados públicos y trataron de preservar la autonomía de la empresa y los criterios gerenciales en el manejo de la industria.[32]

31 El marco institucional a que se refiere esta sección es el existente desde la nacionalización, en 1976, hasta los despidos masivos del personal de PDVSA en 2003. El marco surgido posteriormente no hizo sino profundizar los incentivos perversos aquí señalados y además destruyó en gran parte la capacidad técnica y administrativa de la empresa.

32 De hecho, PDVSA fue creada como empresa mercantil sujeta al Código de Comercio, y los empleados de PDVSA tradicionalmente han disfrutado de un régimen distinto al del resto de la administración pública.

Esta brecha entre el accionista, representado por el MEP, y PDVSA no es sostenible en el tiempo, ya que la empresa termina reflejando las preferencias del accionista. En el caso de PDVSA esto fue un proceso gradual que significó un deterioro en su autonomía operacional para convertirse cada vez más en un instrumento de política. En los años iniciales, luego de la nacionalización en 1976, ante el temor de poner en peligro la continuidad operativa, los gobiernos fueron respetuosos de la autonomía gerencial de PDVSA y de la meritocracia interna en el nombramiento de sus directivos. Una vez que la continuidad operativa se percibió como lograda, comenzó una gradual y creciente interferencia en el manejo de la industria.

Dentro de este proceso de creciente interferencia, el marco institucional de la industria petrolera en Venezuela ha dado lugar a una estructura perversa de incentivos para PDVSA que tiene las siguientes características: (1) Los recursos que no sean gastados y sean acumulados por PDVSA para futuras inversiones serán apropiados de manera más o menos arbitraria por el Estado en el próximo aprieto fiscal, esto desincentiva el ahorro y la eficiencia en el uso de los recursos.[33] (2) El uso de criterios políticos en el nombramiento del presidente y la junta directiva de PDVSA, lo que genera inestabilidad en las decisiones estratégicas de la empresa, que tienden a adaptarse al ciclo electoral y a intereses políticos más que a la visión de largo plazo requerida por los criterios técnico-financieros de la industria.[34] (3) PDVSA disfruta de un virtual monopolio en la producción de crudos y productos, por lo que no enfrenta competencia alguna;[35] esto provee pocos incentivos para mejorar su eficiencia y hace muy difícil una evaluación comparativa de su desempeño. (4) Desde antes de la nacionalización persiste un sesgo ideológico dentro del estamento político venezolano que tiende a menospreciar los retos técnicos y administrativos asociados al manejo de la industria petrolera para así resaltar la importancia relativa del recurso natural; esto desestimula la acumulación de capital humano y la in-

33 Un caso emblemático que sentó un terrible precedente fue la apropiación de las reservas financieras de PDVSA en 1982.

34 Antes de 1998 hubo cierto equilibrio y respeto mutuo entre directores provenientes de la industria y directores externos que permitieron acometer iniciativas de largo plazo, tales como la Internacionalización y la Apertura.

35 La limitada competencia que existía entre las compañías operadoras Lagoven, Maraven y Corpoven desapareció en 1998 con la unificación corporativa. Por otra parte, la participación privada a través de los convenios operativos y las asociaciones estratégicas fue estructurada por la propia PDVSA para apuntalar su autonomía frente al Estado y no para generar competencia.

novación que son esenciales para que la industria petrolera pueda generar nuevas capacidades nacionales. (5) No existe la capacidad técnica o administrativa por parte del Estado para evaluar cabalmente el desempeño de PDVSA con base en criterios técnicos o comerciales; esto lo saben tanto el MEP como PDVSA y actúan en consecuencia.

Es evidente que esta estructura de incentivos no promueve la eficiencia y la agregación de valor para el accionista por parte de PDVSA, sino más bien un deterioro de la transparencia, rendición de cuentas y confianza mutua entre PDVSA y el MEP. Lo que sucede en la práctica es un enfrentamiento entre el MEP, dotado de todo el poder legal para controlar a PDVSA pero escaso de capacidad técnica y administrativa, y una PDVSA vulnerable legalmente, pero fuerte en los aspectos técnicos, administrativos y de manejo de información.[36] Tales asimetrías de poder legal y de capacidad técnica e información dan lugar a ciclos perversos que comienzan con el MEP imponiendo su concepción política del manejo de la industria basado en su ideología estatizante y prerrogativas legales. Esto choca con la visión técnico-comercial de PDVSA, la cual progresivamente erosiona el control del MEP mediante su superior manejo de información y capacidad técnica. El ciclo culmina cuando el MEP vuelve a retomar el control, de forma abrupta y con frecuencia arbitraria, generándose una enorme destrucción de valor en todo el proceso. De esta manera, PDVSA ve que la intervención arbitraria del Estado en sus asuntos representa su principal amenaza y dirige buena parte de los esfuerzos de su gerencia a limitar el poder discrecional del Estado, en lugar de destinarlos a aumentar la productividad y generación de valor en sus operaciones. Por su parte, el MEP trata espasmódicamente de debilitar a PDVSA para reducir su capacidad de actuación y poder controlarla, o para extraer mayores recursos para el Estado en momentos de estrechez fiscal.

Otro aspecto negativo del marco institucional es la imbricación de las decisiones de producción de PDVSA con las decisiones de gasto del gobierno. Las decisiones de PDVSA deberían estar influenciadas por factores tales como la capacidad de producción disponible, las reservas probadas, el nivel de inversión para aumentar la capacidad de producción, el balance global de oferta y demanda y su evolución esperada, decisiones y compro-

36 Como ya se apuntó, actualmente la capacidad técnica y administrativa de PDVSA se ha visto muy mermada como consecuencia de los despidos masivos de personal y el control directo por parte del MEP a partir de 2003.

misos con la OPEP, limitaciones técnicas presentes y la incorporación de nuevas tecnologías. Estos factores, en buena medida, escapan del manejo a corto plazo por parte del gobierno, y deben administrarse con criterios económicos y técnicos inscritos en una visión de mediano y largo plazo. Las decisiones de gasto público, por su parte, están sujetas a criterios eminentemente políticos y es perfectamente legítimo que estén en manos del gobierno. Supeditar las decisiones de producción petrolera a las decisiones de gasto público lleva a una distorsión de las primeras, destruyendo valor al generar ineficiencia en las inversiones y limitando el ingreso disponible en el mediano y largo plazo. Peor aún, se engendra una perniciosa interferencia mutua entre los organismos encargados de la producción y aquellos que se ocupan del gasto. Esta interferencia da lugar a un desperdicio de esfuerzos y recursos cuando las organizaciones encargadas del gasto público tratan de controlar las decisiones de producción petrolera y las organizaciones encargadas de la producción intentan influir y limitar las decisiones de gasto. Con el nombramiento del ministro de Energía y Petróleo como presidente de PDVSA y la imposición de criterios político-partidistas por encima de cualquier otro, esta interferencia se ha llevado a un nivel sin precedentes bajo el actual gobierno.

4.10 A modo de conclusión

Dado el nivel de desarrollo económico del país al iniciarse la explotación petrolera, el aspecto más accesible y beneficioso era la captura de una renta. Las posibilidades de la industria como actividad productiva se percibían como remotas y, además, se consideraba que no valía la pena desarrollarlas, pues el petróleo era efímero.

La situación actual es radicalmente diferente. Por una parte, el Estado ha desarrollado los mecanismos para captar la renta casi a su antojo y no hay una oposición fuerte a pagar una renta razonable que deje espacio para una rentabilidad atractiva de las inversiones, equiparable al riesgo asumido por las operadoras. Por otra parte, el país ha alcanzado un grado de desarrollo que le permite al sector privado nacional participar activamente en todo lo que constituye la red de contratistas y proveedores de la industria petrolera. Más importante aún, la base de reservas del país es tal que no constituye una limitación temporal, ya que, incluso bajo los escenarios

más optimistas de producción, es muy probable que se desarrollen tecnologías alternas y presiones ambientalistas que reduzcan la demanda global de petróleo, mucho antes de que se agoten nuestras reservas. La figura **4.1** ilustra de forma dramática el crecimiento de la relación reservas/producción, lo que nos confirma, por una parte, que debemos aumentar nuestra producción, y por la otra, que a Venezuela le convienen precios moderados que preserven la demanda y hagan menos rentable la búsqueda de tecnologías alternativas.

Adicionalmente, estudios recientes confirman que la demanda de los países desarrollados alcanzó su pico en 2005 y que, en el mediano plazo, se mantendrá relativamente estable para luego comenzar a declinar.[37] Los países en desarrollo —particularmente China e India— muestran en la actualidad un crecimiento vigoroso en su demanda, pero luego seguirán, con cierto rezago, la trayectoria de los países desarrollados.

Como hemos visto, el valor del petróleo viene dado por la demanda que exista de sus productos derivados y, en un contexto de demanda estancada o decreciente, nuestras reservas valdrán cada vez menos y probablemente una parte importante de ellas se quede por siempre en el subsuelo.

En este sentido, es importante reconocer que, dada la base de reservas disponibles y la evolución esperada de la demanda mundial, a Venezuela se le presenta una ventana de oportunidad que se cerrará en unas pocas décadas. Por lo tanto, es imperativo actuar en el presente de forma decidida e inteligente, con una visión de largo plazo.

4.11 Principales postulados de este capítulo

- El petróleo muestra dos caras diferenciadas: generador de renta e industria productiva. Ambas caras son inseparables y complementarias, aunque con frecuencia se las presenta como antagónicas. Los paradigmas históricos en Venezuela han exaltado la captura de la renta, mientras que el potencial como industria productiva ha sido desperdiciado. Esto se debe a una concepción de la industria como un enclave extranjero, sin conexión con el resto de la economía nacional y, al mismo tiempo, efímera y destructora de la economía tradicional.

37 Brady (2009).

- A cada una de las caras la subyace una visión normativa diferente, es decir principios y valores contrastantes sobre la forma en que el mercado petrolero debiera funcionar.
- Es posible reconciliar las dos visiones normativas contrapuestas mediante una visión integradora que se expresa en un objetivo general que respete los elementos esenciales de cada una de las visiones normativas.
- El petróleo como industria productiva es la ventaja comparativa más importante con que cuenta el país para insertarse exitosamente en el proceso de globalización. El petróleo debe ser visto como una industria del conocimiento, y como tal, capaz de generar nuevas capacidades nacionales transferibles a otras industrias. El desarrollo de los sectores petrolero y no-petrolero no son mutuamente excluyentes; son complementarios.
- El mercado petrolero tiene ciertas características estructurales que hacen que los precios sean sumamente volátiles, lo cual tiene costos importantes para los principales agentes que participan en él: Estados exportadores, Estados consumidores y compañías operadoras.
- El Estado, en representación de la nación, juega tres roles diferenciados con respecto a la industria petrolera: propietario del recurso natural, accionista de la empresa petrolera nacional y conductor de la política económica.
- En la industria petrolera, el manejo de las decisiones de inversión y producción con fines políticos conduce a grandes ineficiencias en su desempeño. Es necesario separar las decisiones de inversión en la industria de las decisiones de gasto del ingreso fiscal. Esto, entre otras cosas, implica llegar a un compromiso estable en cuanto a los recursos de los que dispone PDVSA para sus inversiones.
- El Estado debe desarrollar una capacidad técnica y reguladora de la industria petrolera independiente de PDVSA y otras operadoras.
- Es necesario crear un marco de incentivos tal que las relaciones entre los organismos encargados de formular, implementar y regular la política petrolera conduzcan a la agregación de valor y eviten la confrontación e interferencia mutua.

Apéndice Impuestos petroleros y participación accionaria

Además de una remuneración por el recurso natural, el Estado puede requerir un cierto grado de control e información sobre las actividades de la industria para, por un lado, asegurarse del cabal cumplimiento de las obligaciones fiscales por parte de las operadoras, y por el otro, regular el desempeño de éstas para materializar otros beneficios que la nación puede obtener de la industria, tales como el mejor aprovechamiento de los yacimientos, la innovación tecnológica y gerencial, y coadyuvar a la generación de nuevas capacidades nacionales.[A]

Los mecanismos que tiene el Estado para lograr estos objetivos son básicamente los impuestos petroleros y la participación accionaria en las operadoras. Examinemos cada uno por separado.

A.1. Impuestos petroleros

El propósito de los impuestos a los hidrocarburos es obtener una compensación razonable para el propietario del recurso natural, que es la nación, por la disposición de un activo como los hidrocarburos.

Existen fundamentalmente dos tipos de impuestos. Aquellos que se aplican a los ingresos brutos, como la regalía, y los que operan sobre las ganancias, como las sobretasas al impuesto sobre la renta normal.[B] Es de hacer notar que la porción del impuesto sobre la renta que se aplica a las actividades mercantiles normales no constituye una remuneración por el recurso natural, por lo que no forma parte específica de los impuestos petroleros. Cada tipo de impuesto —regalía o sobretasa al impuesto sobre la renta— tiene sus ventajas y desventajas; por lo tanto, ambos impuestos tienden a complementarse entre sí, de manera que deben considerarse conjuntamente. Se puede poner mayor o menor énfasis en uno u otro, con el objetivo de obtener una remuneración total adecuada por el recurso natural, tomando en cuenta una serie de factores tales como la calidad de las

A Usualmente existe una enorme asimetría de información entre el Estado y las operadoras, incluyendo a PDVSA, en cuanto a las actividades de la industria, la cual sólo puede ser mitigada mediante el desarrollo de una capacidad técnica al interior del Estado e independiente de PDVSA, y un intercambio fluido de información entre las partes.

B Se entiende por sobretasa el diferencial adicional del impuesto sobre la renta que pagan las empresas primarias del sector hidrocarburos. En este momento la tarifa normal es 34% y la del sector primario de hidrocarburos es 50%, por lo tanto la sobretasa es de 16%.

reservas, el riesgo geológico, los riesgos asociados a la volatilidad de precios, la capacidad supervisora del Estado y la facilidad de control fiscal.

En relación con el impuesto sobre las ganancias, la regalía ofrece las siguientes ventajas: (1) Satisface el requerimiento del pago de un precio mínimo por el recurso natural, ya que no puede caer a cero como puede suceder en el caso del impuesto sobre las ganancias. (2) Tiene bajos costos de transacción; sólo se necesita medir los volúmenes producidos y establecer un precio de referencia. En los impuestos a las ganancias, es necesario evaluar, aparte del ingreso, la validez de todos los costos, gastos, deducciones y rebajas, lo que resulta sumamente laborioso y sujeto a manipulación por parte del contribuyente. (3) Crea incentivos para mejorar la eficiencia, puesto que toda reducción de costos se refleja íntegramente en el ingreso del operador, mientras que con los impuestos a las ganancias, con altas tasas marginales, los ahorros por eficiencia revierten mayormente al Estado.[C] (4) Al incrementar los costos de producción, la regalía coloca una cierta limitación a la caída de los precios puesto que, aunque los precios bajen, nunca pueden alcanzar el costo marginal de producción.[D] (5) Transfiere parte del riesgo de volatilidad de los ingresos del Estado al operador, mientras que el impuesto a las ganancias hace lo contrario.[E]

Por otra parte, la regalía tiene dos importantes desventajas: (1) Castiga más a los yacimientos menos productivos; por lo tanto, puede conducir a su abandono prematuro o a que no se inicie su explotación. Este problema puede mitigarse mediante la aplicación de una regalía variable de acuerdo a las características del yacimiento, como su rendimiento o la gravedad y contenido de elementos indeseables (azufre, vanadio, molibdeno, etc.) en el crudo. Lo que se debe evitar es que la regalía dependa del nivel de las ganancias, ya que esto la convertiría en una forma más de impuesto a las ganancias, desvirtuando todas sus ventajas. Sin embargo, debe establecerse un límite mínimo relativamente alto para el nivel de regalía, del orden del 10%, sobre todo si existen en el país buenos prospectos en áreas más pro-

C Los impuestos a las ganancias con tasas marginales altas, superiores al 50%, debilitan los incentivos para mejorar la eficiencia ya que cualquier costo adicional es cubierto mayormente por el Estado al ser deducible del impuesto y cualquier ahorro se revierte principalmente al Estado al incrementar las ganancias.

D Para la decisión de cerrar producción el precio debe estar por debajo del costo marginal relevante que es el costo operativo, incluyendo regalía pero excluyendo costos hundidos.

E El ingreso por regalía tiene una volatilidad similar a los precios mientras el ingreso por impuesto a las ganancias es mucho más volátil que los precios.

ductivas aún no explotadas. (2) Es regresiva en cuanto que no captura eficientemente una participación en las alzas imprevistas de ganancias, ya sea por una rentabilidad extraordinaria del yacimiento o por subidas de precios del crudo. El impuesto sobre las ganancias no tiene ninguna de estas dos desventajas; por lo tanto, sirve para complementar la regalía.

La tendencia entre los productores no-OPEP ha sido flexibilizar o eliminar la regalía para atraer inversiones. Esto sólo se justifica en países con petróleo menos rentable, como la mayoría de los no-OPEP. A fin de cuentas, a un inversionista lo que realmente le interesa no es cómo se reparten los impuestos entre regalías o impuesto a las ganancias, ni siquiera el nivel total de impuestos, sino el retorno sobre su inversión tomando en consideración el riesgo asumido. Así puede resultar más atrayente un yacimiento muy productivo con un alto nivel impositivo que un yacimiento marginal con un modesto nivel impositivo.

Actualmente el sistema impositivo venezolano establece una regalía de 33%, una tasa de impuesto sobre la renta de 50%, un impuesto a las ganancias súbitas para precios internacionales mayores a 80 dólares y una alícuota adicional de 20 por ciento aplicable a la diferencia entre el precio previsto en la ley anual de presupuesto y 80 dólares. Esto equivale a una tasa efectiva de 67% del ingreso bruto dado un precio de 100 dólares/barril, un costo promedio de 14 dólares/barril y un precio estimado de 55 dólares/barril en el presupuesto. Este esquema impositivo es aceptable para los proyectos existentes, pero puede impedir el desarrollo de futuros proyectos que no son rentables con ese nivel de regalía, o incluso aplicando la rebaja de la regalía a 20% contemplada en la Ley Orgánica de Hidrocarburos para proyectos de la Faja Petrolífera del Orinoco.

Por otra parte, la progresividad del sistema impositivo en su conjunto es un factor importante para reducir los riesgos de renegociación de los contratos o de expropiación.[F] En efecto, si ocurre un alza súbita en los precios y el sistema impositivo como un todo no es progresivo, es decir, no captura la mayor parte de los ingresos extraordinarios generados por el alza de los precios, las operadoras pueden obtener tasas de retorno sobre sus inversiones sumamente altas. No obstante, la posición normativa del Estado es que cualquier retorno extraordinario sobre la inversión se debe a que

F Manzano y Monaldi (2010).

el valor del recurso natural no ha sido adecuadamente compensado y, por lo tanto, estos ingresos extraordinarios le pertenecen a la nación como propietaria del recurso. La economía política de esta situación hace que sea sumamente probable que el Estado renegocie los contratos existentes o incluso que proceda a la expropiación de los activos. Hay, además, otros factores que propician este desenlace: (a) la mayor parte de las inversiones constituyen costos hundidos que son irreversibles, y (b) el riesgo geológico se ha minimizado una vez que se completa la etapa de exploración y se inicia la explotación del yacimiento. En consecuencia, la posición negociadora de la operadora con relación al Estado es sumamente vulnerable. Las operadoras, conscientes de esta situación, estarán dispuestas a aceptar mayor progresividad a cambio de estabilidad impositiva y seguridad de sus inversiones.

Sin embargo, la renegociación forzada de los contratos o la expropiación de activos supone costos de reputación cuyas consecuencias pueden ser sustanciales en el mediano y largo plazo. Es así como la credibilidad del Estado en el cumplimiento de sus obligaciones contractuales se puede ver socavada, lo que tendría consecuencias negativas en todas las negociaciones que este lleve a cabo con otros agentes, tanto nacionales como internacionales. El impacto no se circunscribe a futuras inversiones en la industria petrolera, sino que se extiende a otras áreas como, por ejemplo, la colocación de deuda externa, la promoción de inversiones extranjeras directas o la obtención de condiciones favorables en futuras privatizaciones.[G] Esto se debe a que la reputación del Estado es vista por los agentes como una actitud general frente a sus contrapartes contractuales. En tal sentido, los costos de reputación se verán afectados no sólo por lo que se haga, sino —lo que es más importante— por la forma en que se haga. Si se presentan argumentos sensatos para la renegociación y se está dispuesto a convenir compensaciones razonables, los costos de reputación pueden ser minimizados. Si, por el contrario, se procede de una manera unilateral y compulsiva, que desconozca de plano los derechos de las operadoras, los costos de reputación serán magnificados.

Existen mecanismos que pueden reducir la probabilidad de una renegociación de los contratos o de la expropiación. Por una parte, un impuesto

G Esto se refleja, por ejemplo, en las altísimas tasas que tiene que pagar la República en su deuda externa y en las tasas de descuento que aplican los inversionistas para evaluar cualquier proyecto a realizarse en el país.

a las ganancias súbitas que capture la mayor parte de los ingresos extraordinarios reduce el beneficio adicional que puede lograr el Estado mediante una renegociación.[H] Por otra parte, se pueden especificar condiciones contractuales que le hagan más costoso al Estado renegociar, tales como el arbitraje internacional para la resolución de disputas y que los contratos se establezcan con la empresa nacional, cuyos bienes sean sujetos a embargo en tribunales internacionales, y no con un Estado soberano, del cual es mucho más difícil obtener compensación.[I]

Presentamos a continuación un esquema impositivo basado en una regalía variable según el precio internacional (Brent), complementado con un impuesto sobre la renta como el vigente. La regalía variable se basa en capturar todo el excedente más allá de un margen de rendimiento sobre la inversión por barril. La inversión por barril, es decir los costos totales, puede utilizarse como parámetro de licitación en la asignación de campos. Cada campo, por lo tanto, tendrá un costo que dependerá de sus condiciones específicas y será determinado competitivamente entre las empresas licitantes. De esta manera se eliminan las dos desventajas de las regalías fijas que señalamos anteriormente. Por un lado, se elimina la regresividad, ya que, como vimos, los costos serán asignados según las condiciones específicas de cada campo; por el otro, la regalía variable captura efectivamente toda ganancia extraordinaria debida a un aumento de los precios del crudo, ya que el ingreso del operador es constante, independientemente del precio del crudo.

Esta propuesta tiene la debilidad de que se basa en un costo constante por barril y en realidad los costos varían en el tiempo, en especial cuando los precios del petróleo aumentan ya que esto supone una mayor demanda por los insumos necesarios para la producción petrolera, tanto físicos como humanos. Adicionalmente, un costo constante puede desestimular la adopción de métodos de producción más onerosos, pero necesarios, a partir de un cierto punto, tales como la recuperación secundaria o terciaria.

H Es importante que un impuesto a las ganancias extraordinarias logre discriminar entre las ganancias que se deban a una mayor eficiencia por parte de la operadora debido a la innovación en tecnología o prácticas gerenciales, las cuales no deben ser pechadas para no desincentivarlas, y las ganancias que se deban a factores exógenos a la operadora como una súbita escalada en los precios.

I Ambas condiciones se cumplían en el caso de los convenios operativos y las asociaciones estratégicas de la Apertura Petrolera y, sin embargo, el gobierno procedió de manera unilateral a modificar las condiciones contractuales (2005-2008). Está por verse el resultado de los arbitrajes que están en curso y la reacción del gobierno ante una decisión que le sea desfavorable. Esto podría modificar la percepción de impunidad de la que el gobierno ha gozado ante la renegociación de los contratos.

Aunque esta es una crítica válida, su impacto es relativamente menor puesto que, por lo general, la mayor parte de los costos de un proyecto se realizan inicialmente (60% a 85%) y los costos operativos, que son los que se prolongan en el tiempo, son relativamente menores (40% a 15%). Las empresas operadoras estarán conscientes de los costos iniciales al hacer su oferta y tomarán las previsiones del caso. Lo que sí es importante es que el diseño del mecanismo de asignación elimine las ofertas extremas (ej. *second price auctions*). Por otra parte, con una tasa de impuesto sobre la renta (ISLR) de 50%, la mitad de los costos adicionales será cubierta por el Estado, lo que le da cierta flexibilidad a la operadora para absorber aumentos de costos. Si surgiera la necesidad, después de un cierto punto, de utilizar métodos más onerosos, llegado ese momento se puede abrir una nueva licitación o renegociar el costo por barril.[J]

Un atractivo adicional de esta propuesta impositiva es que incentiva a la operadora a reducir los costos, porque esto se reflejará directamente en sus utilidades antes del ISLR. Para potenciar aún más este incentivo se puede reglamentar que el monto del costo fijo originalmente acordado sea siempre enteramente deducible del ISLR, ya que así el beneficio de cualquier reducción de costos va por completo a la operadora.[K]

A modo de ilustración se presentan dos ejemplos, uno que representa un petróleo convencional mediano o liviano con un costo de 14 dólares/barril y uno pesado o extra-pesado con un costo de 28 dólares/barril. Tenemos:

Margen de retorno sobre inversión antes del ISLR $U = ((1-R)P-C)/C$

Tasa de regalía variable $R = 1-C(1+U)/P$

Tasa de captura del Estado $G = (((1-R)P-C)T+PR)/P$

Ingreso del operador $A = P(1-G)-C$

Donde:

U= **margen de retorno sobre inversión antes del ISLR**

R= **tasa de regalía variable**

T= **tasa de ISLR (50%)**

P= **precio por barril del petróleo**

G= **tasa de captura del Estado**

C= **costo por barril del petróleo**

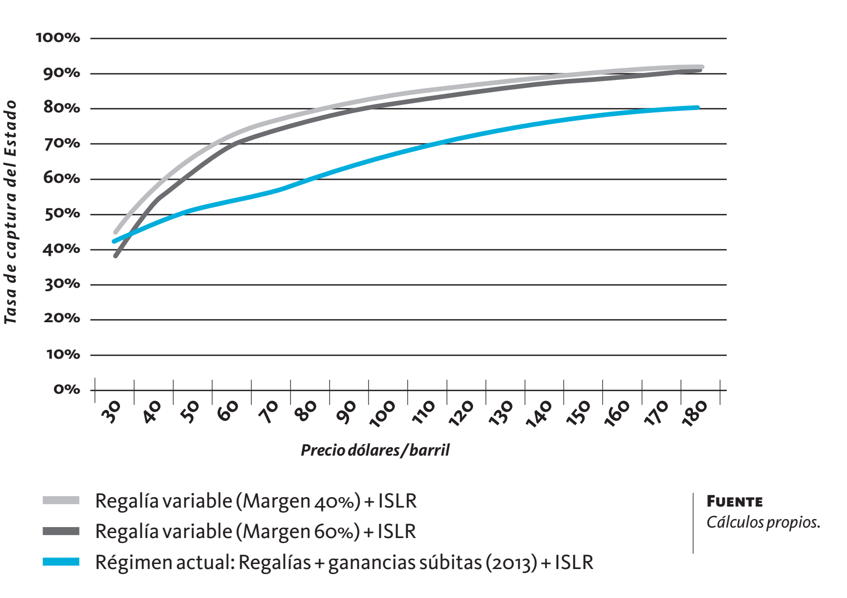
A= **ingreso del operador**

J En caso de una renegociación, la capacidad técnica y supervisora de las autoridades es muy importante y la Agencia reguladora propuesta en el próximo capítulo tendrá un papel fundamental.

K Si hay una reducción de costos y sólo los costos verdaderos son deducibles, con una tasa de 50% de ISLR, la mitad del ahorro va al Estado.

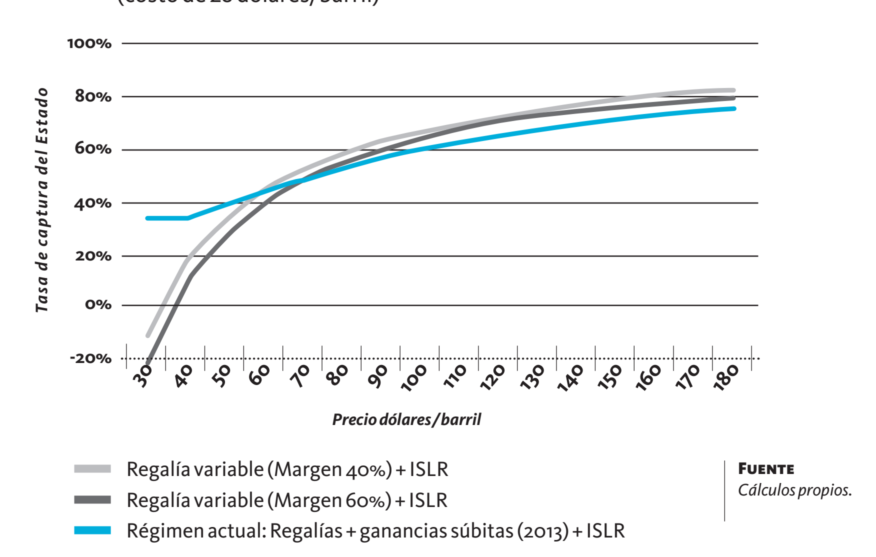


Figura A.1. Tasa de captura del Estado para petróleo convencional (costo de 14 dólares/barril)



Fuente
Cálculos propios.

Figura A.2. Tasa de captura del Estado para petróleo extrapesado (costo de 28 dólares/barril)



Fuente
Cálculos propios.

En las figuras **A.1** y **A.2** se muestran las tasas de captura del Estado, tomando en cuenta la regalía variable propuesta y el ISLR actual de 50%. Se in-

dican los resultados para dos valores, 40% y 60%, del retorno sobre la inversión antes del ISLR. A manera de comparación, en ambas figuras se incluye el régimen actual, donde se consolida la regalía convencional y el impuesto a las ganancias súbitas en su versión más reciente (2013), ya que éste es equivalente a una regalía adicional. Es de destacar que la tasa de captura del Estado es relativamente insensible al margen de retorno sobre la inversión, mientras que el ingreso del operador es muy sensible al margen de retorno, como es de esperarse. De esto se deduce que se debe aplicar un margen relativamente generoso (40% a 60%), el cual debe ser constante para todos los campos del país. De esta manera se aseguraría la neutralidad del esquema impositivo con relación a los diferentes tipos de yacimientos.[L]

Es de hacer notar que, ya que los costos se concentran al inicio del contrato mientras que los ingresos se producen a lo largo del tiempo, el precio ofertado en la licitación por cada operadora se verá afectado por su tasa de descuento, según sus costos de capital y el riesgo país. En este sentido, es crucial que Venezuela logre reducir las elevadas tasas de descuento actualmente aplicadas por las operadoras para la evaluación de cualquier inversión. Como señalamos anteriormente, esta tasa es consecuencia de la forma arbitraria en que el actual gobierno ha modificado los contratos y la inseguridad de los derechos de propiedad ante las expropiaciones de acciones y bienes sin justa compensación. Reducir de una manera creíble el riesgo país es una tarea primordial de cualquier futuro gobierno y una precondición para que las inversiones necesarias se materialicen.

Esta propuesta de régimen fiscal petrolero presenta características favorables en cuanto a los diversos criterios de evaluación que normalmente se utilizan, tales como neutralidad, captura de la renta, estabilidad del ingreso fiscal, progresividad y adaptabilidad, simplicidad administrativa y competitividad internacional.[M]

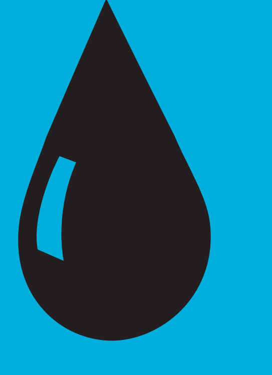
A.2. Participación accionaria

Otro mecanismo para capturar parte de la renta, más allá de los impuestos petroleros, es la asociación con empresas operadoras internacionales mediante una participación accionaria. Este mecanismo le permite al Esta-

L El ISLR a una tasa de 50% reduce este margen efectivamente a la mitad.

M La competitividad internacional dependerá del margen de rentabilidad sobre la inversión que se fije. Para un recuento de los criterios de evaluación de los regímenes fiscales petroleros, véase Goldsworthy y Zakharova (2010).

do, además de los ingresos obtenidos a través de sus acciones, lograr otros beneficios, tales como el aprendizaje —por parte de PDVSA— de las mejores prácticas empresariales y el uso de la tecnología más avanzada. Para que estos beneficios se magnifiquen es preferible que PDVSA detente una posición accionaria significativa, pero no mayoritaria, y que no sea necesariamente la operadora en todos los proyectos. Así se distorsionarían lo menos posible las acciones de la operadora internacional y se estimularía la competencia entre los diferentes proyectos para aumentar la eficiencia y hacer posible una evaluación comparativa de su desempeño (*benchmarking*). Esto es particularmente relevante en la actualidad, momento en el que PDVSA enfrenta serias limitaciones financieras y de capacidad técnica. En cuanto a preservar el control, se pueden emitir acciones doradas cuyo voto sea necesario para ciertas decisiones transcendentales.



5

capítulo

Hacia una nueva relación Estado-industria petrolera



capítulo 5

Hacia una nueva relación Estado-industria petrolera

«La historia de las repúblicas antiguas y modernas les ha enseñado que muchos de los males que esas repúblicas sufrieron se debieron a la necesidad de cierto equilibrio, y de ese control mutuo indispensable a toda sabia administración».[1]

Alexander Hamilton
1788

En este capítulo presentamos una propuesta para replantear la relación Estado-industria petrolera, que apunta a lograr el objetivo general de la política petrolera enunciado en el capítulo 4, corrigiendo los incentivos perversos del actual marco institucional. Dentro de esta propuesta se plantea un aumento de la producción petrolera a 6 millones de barriles diarios dentro de una década, lo cual es cónsono con nuestro nivel de reservas y facilita la estabilización del ingreso fiscal mediante la creación del Fondo Patrimonial de los Venezolanos, propuesto en el capítulo 3. Proponemos, además, el establecimiento de una estructura de gobernabilidad para la industria que reduzca la interferencia mutua entre el MEP y PDVSA con la creación de una agencia reguladora, Agencia Venezolana de Hidrocarburos (AVH), que desarrolle y consolide una capacidad técnica y reguladora independiente de PDVSA. Esta estructura de gobernabilidad aumentaría la transparencia y rendición de cuentas por parte de las diferentes organizaciones al clarificar las responsabilidades y los criterios de evaluación de cada una y reduciría, en buena medida, los incentivos perversos que se expusieron en el capítulo 4. Asimismo, promovería la credibilidad y estabilidad de la política petrolera al sustraerla, en lo posible, del ciclo político y separar las decisiones de producción de las decisiones de gasto.

Otro elemento central de la propuesta, en concordancia con el objetivo general, es la generación de nuevas capacidades nacionales a través de

1 Lodge (2008).

la activa participación del sector privado, tanto nacional como extranjero, y la implementación de una vigorosa política de contenido nacional.[2] La participación del sector privado, al introducir la competencia al interior de la industria, tenderá a mejorar la eficiencia y a hacer posible una evaluación comparativa del desempeño de PDVSA. Adicionalmente, la participación del sector privado facilitaría la transferencia de nuevas capacidades, tecnología y prácticas gerenciales entre el sector petrolero y el resto de la economía, lo que potenciaría el efecto multiplicador que de por sí tiene la inversión petrolera sobre el sector no-petrolero.

5.1 Aumento de la producción petrolera

La producción petrolera puede y debe elevarse a 6 millones de barriles diarios dentro de un plazo de diez años. Sin embargo, debemos ser conscientes del enorme reto que un aumento de esta magnitud representa, tanto en los aspectos técnicos, en cuanto a los requerimientos de infraestructura y personal calificado, como desde el punto de vista político y administrativo. Como tal, esta propuesta no es nueva y tiene antecedentes en el Plan Sosa de 1991, el Plan Giusti de octubre de 1996, y más recientemente en el plan Siembra Petrolera de 2005, según el cual deberíamos estar produciendo 5 millones 800 mil barriles diarios para 2012. Ninguno de estos planes se ha cumplido, ya sea por falta de voluntad política para dedicar los recursos necesarios para alcanzar las metas de producción o por limitaciones impuestas por la OPEP ante caídas de precios.

Hoy en día, a la falta de inversión se suma una carencia de capacidad técnica por parte de PDVSA luego de los despidos masivos de 2003 y, además, un marco regulatorio que amenaza a la inversión privada, nacional e internacional, a la vez que carece de toda credibilidad debido a la forma arbitraria y unilateral en que se han cambiado los contratos suscritos previamente. Para alcanzar este aumento de producción y obtener todos los beneficios que de él se pueden derivar es esencial promover la participación del sector privado, nacional e internacional, para aumentar la inversión, fortalecer la capacidad técnica y, al mismo tiempo, introducir un grado de competen-

2 Cabe resaltar que la aplicación de requisitos de contenido nacional en los nuevos proyectos de la FPO puede, en el corto plazo, retrasar los aumentos previstos de producción, dada una limitada capacidad de reacción por parte del aparato productivo nacional. En vista de la urgencia de aumentar la producción, debe considerarse una aplicación gradual de dichas políticas, aunque con metas claras en el mediano y largo plazo.

cia al interior de la industria que mejore la eficiencia, genere nuevas capacidades nacionales y potencie el efecto multiplicador de las inversiones en el sector petrolero sobre el resto de la economía.

Además, es necesaria una planificación técnico-financiera-impositiva bien pensada, que contemple estrategias específicas adaptadas a los requerimientos particulares de cada uno de los tipos de reservas: crudos convencionales, campos inactivos, extrapesados de la Faja, reservas no-convencionales y gas.[3] Esta planificación debe venir acompañada de la implementación del resto de las propuestas que más adelante presentamos en cuanto a la estructura de gobernabilidad de la industria y el Fondo Patrimonial de los Venezolanos que se propuso en el capítulo 3.

Actualmente existen tres factores que justifican y hacen posible este aumento de producción. Primero, contamos con la base de reservas. Como se muestra en la figura **5.1**, Venezuela tiene la mayor relación reservas/producción en el mundo, incluso tomando cifras conservadoras en cuanto a la Faja Petrolífera del Orinoco. Al nivel de producción actual las reservas durarían más de 280 años.[4] El inverso de este cociente nos da la tasa de explotación. Actualmente Venezuela explota 0.4% de sus reservas anualmente. De aumentarse la producción a 6 millones diarios, la tasa apenas aumentaría a 0.7%, la mitad de la tasa promedio de explotación del resto de la OPEP de 1.4%.[5] Esto nos permite afirmar que las reservas existentes podrían soportar holgadamente el aumento de producción que estamos proponiendo.

Segundo, dado el acelerado crecimiento de la demanda en las economías emergentes existe el espacio en los mercados para colocar el aumento de la producción sin que caigan drásticamente los precios. Éste no era el caso durante los años 1980 y 1990, cuando la demanda global apenas crecía. Según el «BP Energy Outlook 2030», para 2030 la demanda de líquidos será 17% superior a la observada en 2010 (figura **5.2**).[6]

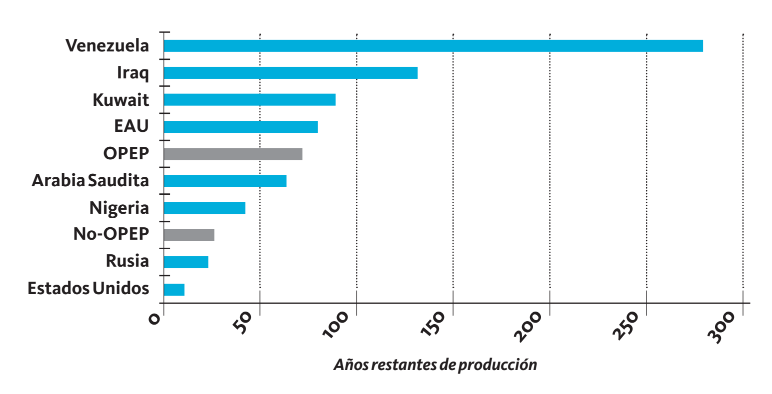
3 La exploración por reservas no-convencionales en lutitas (*shale*) en Venezuela apenas se ha iniciado, pero existe buena prospectividad en diversas áreas del país. Según la Administración de Información Energética de Estados Unidos (2013), Venezuela cuenta con 13 millardos de barriles de petróleo proveniente de lutitas, séptima entre los países con las mayores reservas de este tipo. Ver: www.eia.gov/analysis/studies/worldshalegas/.

4 Esto dentro de una visión estática de las reservas. En la práctica, en la medida en que se produce, las reservas tienden a reponerse, ya sea por nuevos descubrimientos o por avances tecnológicos que reducen los costos y aumentan los factores de recobro.

5 *The BP Statistical Review of World Energy* (2013).

6 Líquidos incluye petróleo, biocombustible, conversión de gas a líquidos y conversión de carbón a líquidos.

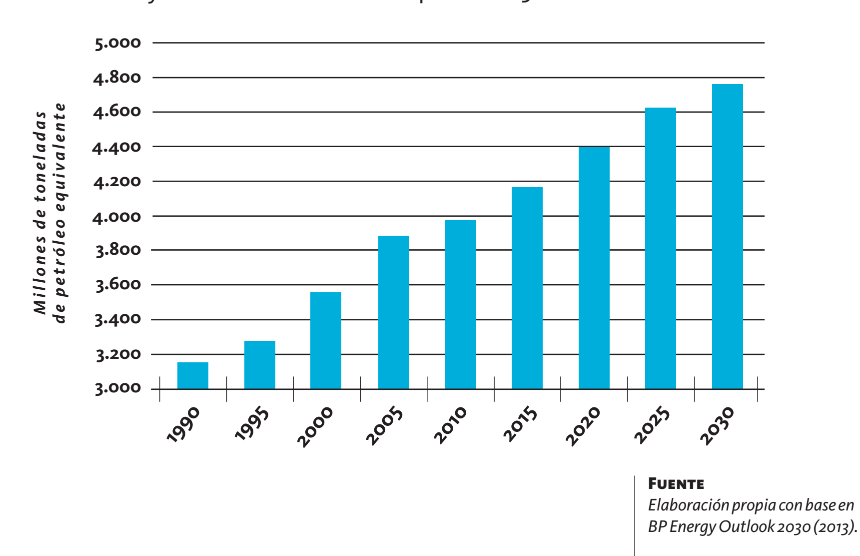
Figura 5.1. Relación reservas/producción de los principales productores de petróleo (2012)



Nota Los años restantes de producción son equivalentes al cociente de reservas totales y producción anual. La cifra para la OPEP excluye a Venezuela.

Fuente
Cálculos propios con base en The BP Statistical Review of World Energy 2013. Para cifras de producción de Venezuela se usó el informe de gestión de PDVSA (2012).

Figura 5.2. Proyecciones de demanda de líquidos a 2030



Fuente
Elaboración propia con base en BP Energy Outlook 2030 (2013).

Es importante enfatizar que, dada la evolución esperada de la demanda global de petróleo, a Venezuela se le presenta una ventana de oportunidad que no permanecerá abierta indefinidamente. Como ya mencionamos, la demanda de los países desarrollados alcanzó su pico en 2005 y se espera que se mantenga relativamente estable durante un par de décadas para lue-

go empezar a declinar. En el caso de los países en desarrollo, la actual fase expansiva se irá desacelerando para, de manera análoga a los países desarrollados, estabilizarse y luego declinar gradualmente.[7] Esto tendrá una influencia decisiva en los precios. Una cosa es aumentar la producción en un contexto de demanda creciente y otra, mucho más difícil, es hacerlo cuando la demanda es estable o decreciente.[8]

Cabe resaltar que aunque una diversificación de nuestros mercados hacia economías emergentes como China e India es deseable, nuestro mercado natural sigue siendo el hemisferio occidental. Actualmente, vemos que el hemisferio importa 6.7 millones de barriles diarios, es decir un 23% de su consumo, lo cual permite colocar cómodamente el incremento de producción propuesto.[9]

Tercero, debemos recuperar nuestra condición histórica de importante exportador. Entre 1928 y 1970 Venezuela fue el primer exportador de crudo del mundo. Para el momento de la fundación de la OPEP, en 1960, Venezuela producía el 13% de la oferta mundial y el 33% de la oferta OPEP. Hoy las cifras son 3.4% y 8.4% respectivamente, a pesar de que actualmente posee el 18% de las reservas mundiales y el 25% de las reservas OPEP. Este retroceso se debió a la percepción errónea de que nuestras reservas estaban a punto de acabarse y a la concepción política de que era preferible dejarlas en el subsuelo. Es hora de recuperar gradualmente nuestro espacio histórico dentro del mercado global.

Una crítica frecuente a un aumento de la producción es que éste puede conducir a un colapso de los precios. Primero, el aumento propuesto representa menos del 4% del consumo global actual y se materializaría gradualmente a lo largo de una década, durante la cual, a su vez, irá creciendo la demanda. Es decir, el aumento de producción propuesto no debe afectar significativamente el nivel de precios. Segundo, en caso de no hacerlo nosotros lo harán otros productores dentro de la OPEP, tal como lo han venido haciendo Arabia Saudita e Iraq, o fuera de la OPEP, como Brasil, Rusia o Canadá (fi-

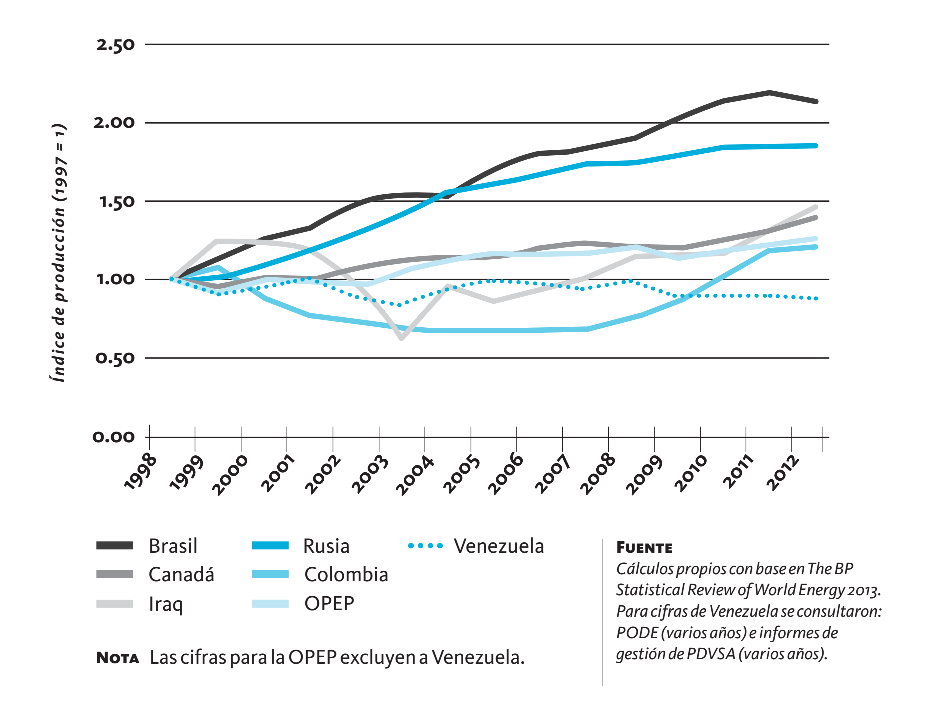
7 Brady (2009).

8 Un dramático ejemplo de cómo Venezuela vio cerrarse una ventana de oportunidad es el caso del gas costa afuera. Cuando este proyecto iba a ser acometido, bajo el riesgo de compañías extranjeras, retardos y dilaciones de naturaleza ideológica dieron al traste con su desarrollo. Hoy éste se hace mucho más cuesta arriba dada la reducción de precios como consecuencia de la aparición del gas de lutitas en el mercado norteamericano.

9 *Ibídem*.

gura **5.3**). Mientras que la producción de Venezuela, según cifras oficiales, cayó 13% en el período 1998-2012, la producción de la mayoría de los países productores aumentó de manera significativa, más que duplicándose en el caso de Brasil. La producción OPEP excluyendo Venezuela aumentó en un 27% en ese mismo período. Es decir, mientras los demás países aprovecharon el auge reciente para aumentar su producción y su participación en el mercado petrolero internacional, Venezuela disminuyó su producción, cediendo así espacio a otros productores.

FIGURA 5.3. Índice de producción petrolera



NOTA Las cifras para la OPEP excluyen a Venezuela.

FUENTE
Cálculos propios con base en The BP Statistical Review of World Energy 2013. Para cifras de Venezuela se consultaron: PODE (varios años) e informes de gestión de PDVSA (varios años).

Tercero, precios excesivamente altos (por encima de los 100 dólares), hacen rentable la producción de crudos no convencionales (por ejemplo, arenas bituminosas de Canadá, el petróleo de esquistos de Estados Unidos, etc.), lo que no le conviene ni a Venezuela ni a los demás países de la OPEP. Por otra parte, los altos precios promueven la búsqueda de fuentes alternativas de energía, aproximando la época en que el petróleo sea sustituido como principal fuente de energía para el transporte. Una moderación de

los precios, aunada a una fuerte inversión en tecnologías para el uso más limpio de los hidrocarburos, extendería la relevancia de nuestras reservas en el tiempo, a la vez que limitaría el crecimiento de la oferta No-OPEP.

En caso de una caída significativa de los precios, que con seguridad ocurrirá en algún momento, aumente o no Venezuela su producción, estaremos en una mejor posición si para entonces tenemos una mayor producción, pues esto amortiguaría la caída del ingreso al contar con un mayor volumen. En consecuencia, el aumento de la producción constituye lo que se denomina en la teoría de juegos una estrategia dominante, ya que es la más conveniente en cualquiera de los escenarios esperados.

5.2 Marco institucional del sector hidrocarburos

Para enfrentar los problemas planteados en el capítulo 4, vinculados con la estructura de incentivos en la relación Estado-industria petrolera, es necesario reformular el marco institucional de la industria con la finalidad de:

- Generar una capacidad técnica dentro del Estado, independiente de PDVSA.
- Crear una instancia reguladora competente, estable y creíble para toda la industria, incluyendo a PDVSA y las operadoras privadas.
- Administrar y evaluar a PDVSA bajo criterios estrictamente comerciales y no utilizarla como un instrumento político para otros fines, ya sea dentro de la industria o fuera de ella.
- Limitar la discrecionalidad del Poder Ejecutivo en cuanto a las decisiones de inversión de PDVSA.
- Limitar la discrecionalidad del Poder Ejecutivo en cuanto a la extracción de recursos de PDVSA mediante la implementación de una política de impuestos y dividendos que sea estable y predecible, a la vez que se elimina cualquier otro tipo de contribución parafiscal.

A continuación presentamos una propuesta para reformar el marco institucional que rige las relaciones entre el Estado y el sector hidrocarburos. Este esquema está basado en la experiencia noruega y más recientemente ha sido adoptado de manera exitosa por Perú, Brasil y Colombia. La pro-

puesta busca promover la transparencia y la rendición de cuentas, al tiempo que orienta la estructura de incentivos hacia la materialización de compromisos creíbles y una confianza recíproca entre los actores que haga posible una visión de largo plazo orientada a la agregación de valor y a la eficiencia en las actividades del sector. El marco institucional propuesto lo componen cuatro actores fundamentales, cada uno con sus funciones y responsabilidades claramente delimitadas para reducir los enormes costos de transacción asociados a las interferencias mutuas que señalamos en el capítulo 4. Estas organizaciones son las siguientes:

Ministerio de Energía y Petróleo (MEP): Formula la política petrolera nacional apoyándose en las recomendaciones de la Agencia Venezolana de Hidrocarburos. Ejerce, junto a otras organizaciones, la representación de la nación en la Asamblea de Accionistas de PDVSA. Conduce la relación con la OPEP y otros Estados, tanto exportadores como consumidores, en materia petrolera.

Agencia Venezolana de Hidrocarburos (AVH): Apoya técnicamente al MEP. Regula las actividades de PDVSA y las operadoras privadas, a la vez que supervisa la implementación de la política petrolera formulada por el MEP. Dentro de esta última, organiza técnicamente y lleva a cabo con transparencia las rondas de licitaciones para la participación del sector privado.

Petróleos de Venezuela, S.A. (PDVSA): Opera eficientemente bajo criterios estrictamente comerciales, creando valor para su accionista, la nación, y cumpliendo la política establecida por el MEP. Compite y se asocia, en igualdad de condiciones, con las operadoras privadas y, al igual que éstas, está sometida a una regulación y supervisión competente por parte de la AVH.

Operadoras privadas: Tanto nacionales como internacionales, realizan inversiones para incrementar la producción, incorporando nuevas tecnologías y prácticas gerenciales que generan nuevas capacidades nacionales. Además, sirven para introducir competencia al interior del sector lo que permite aumentar la eficiencia y evaluar el desempeño de PDVSA.

Veamos ahora con un poco más de detenimiento las características de cada organización.

5.2.1. Ministerio de Energía y Petróleo

El Ministerio forma parte del Poder Ejecutivo y, por lo tanto, refleja las preferencias políticas del gobierno y como tal está sujeto a los vaivenes del ciclo electoral. El Ministro es de libre nombramiento y remoción por parte del Presidente. El Ministerio está sujeto a la capacidad contralora del Poder Legislativo y de la Contraloría General de la República.

5.2.2. Agencia Venezolana de Hidrocarburos

Se creará una entidad autónoma, la Agencia Venezolana de Hidrocarburos (AVH), dotada de personalidad jurídica, patrimonio propio e independiente del fisco nacional y con autonomía técnica, financiera, organizativa, normativa y administrativa, sujeta a rendir cuentas de su gestión de manera regular al MEP (mensualmente) y al Poder Legislativo (trimestralmente). Existen ya varias entidades autónomas de esta naturaleza dentro del Estado venezolano, por ejemplo, el Banco Central de Venezuela, la Superintendencia de Bancos, el SENIAT y CONATEL. La relación de la AVH con el MEP sería similar a aquella entre el SENIAT y el Ministerio de Finanzas, o la de CONATEL y el Ministerio de Infraestructura. La AVH tendría las siguientes funciones: (1) desarrollar una capacidad técnica independiente de PDVSA para apoyar las decisiones del MEP; (2) formular alternativas de política para ser consideradas por el MEP; (3) implementar las políticas establecidas por el MEP; (4) regular y supervisar las actividades de la industria, tanto por parte de PDVSA como de las operadoras privadas que surjan, lo que comprende tanto los aspectos técnicos como fiscales. Estos últimos incluyen colaborar con el SENIAT en aspectos como revisar los precios de transferencia de crudos y productos; (5) proveer criterios técnicos y fiscales objetivos para resolver las diferencias que se puedan presentar entre las empresas operadoras, el SENIAT y el MEP; (6) organizar los aspectos técnicos y administrativos para llevar a cabo la licitación de áreas y las correspondientes adjudicaciones entre operadoras privadas, siguiendo la política y los criterios de selección establecidos por el MEP;[10] (7) promover una sana política de contenido nacional apoyando el desarrollo de una red de suplidores y contratistas de la industria petrolera que sean competitivos internacionalmente y supervisar el cumplimiento de las metas de contenido nacional que establezca el MEP.

10 Aunque todo el proceso de licitación de áreas debe estar en manos de la AVH, la convocatoria formal al proceso y la adjudicación final de áreas debe ser competencia del MEP.

En este sentido debe existir dentro de la AVH una oficina especializada que se encargue de promover y supervisar una activa política de contenido nacional que exija y estimule gradualmente un aumento del contenido nacional en las operaciones de la industria. Las experiencias de otros países como Noruega, Reino Unido y Brasil sugieren que esto se logra mediante: (1) la utilización del nivel de contenido nacional ofrecido como uno de los criterios para el otorgamiento de licencias de operación;[11] (2) el apoyo técnico a la red de suplidores y contratistas nacionales en el proceso de postulaciones a contratos; (3) la supervisión del cumplimiento de las políticas de contenido nacional mediante monitoreo del proceso de procura de las operadoras; (4) el fomento de actividades conexas a la industria petrolera por parte del sector privado que incorpore nuevas empresas, diversifique la economía y agregue valor al recurso natural; (5) el impulso de alianzas entre PDVSA, operadoras privadas, proveedores y contratistas locales con universidades e institutos de investigación para desarrollar tecnologías específicas a las condiciones nacionales que reduzcan los costos y aumenten los factores de recobro en la Faja Petrolífera del Orinoco y en los campos inactivos.[12]

La experiencia internacional enseña que en la cuantificación del contenido nacional se debe poner énfasis en la generación de valor y empleo dentro del país y no en la propiedad de las empresas. En este sentido, el contenido nacional se mide como el valor de los contratos con empresas que realicen una contribución sustancial a la economía venezolana a través del empleo, la manufactura o la subcontratación.[13]

Ante la propuesta de crear una agencia regulatoria independiente como la AVH es válido preguntarse por qué no se fortalecen las capacidades del MEP y se concentran allí todas estas funciones. Una razón inicial es que existen claras limitaciones administrativas dentro del MEP que atentan contra el cabal cumplimiento de las funciones que debe asumir la AVH. El fortalecer la capacidad técnica del Estado implica atraer, entrenar y retener funcionarios con talento que hagan carrera dentro de la organización para lo cual

11 En el caso de Brasil, el contenido nacional tiene un peso de 20% entre los criterios para la asignación de campos. Los otros dos criterios son el programa exploratorio, 40%, y el bono inicial ofrecido, 40%.

12 El caso de Brasil es un buen ejemplo. En las cercanías del CENPES, que es el centro de investigación de Petrobras en Río de Janeiro, se han instalado otros centros de investigación y desarrollo por parte de empresas internacionales de primera línea, tales como General Electric, Schlumberger y Baker Hughes. Se ha constituido así el mayor complejo de investigación del hemisferio sur. Ver *The Economist* (2011, Nov. 5).

13 Ésta es la definición utilizada en el Reino Unido y es muy similar a la aplicada en Noruega.

se requieren: protección de las influencias políticas y el clientelismo, estabilidad laboral y desarrollo profesional basado en criterios de mérito y desempeño individual, así como salarios competitivos con el resto de la industria petrolera, en particular con PDVSA. Dada la experiencia de muchas décadas, especialmente en cuanto a la relación entre el MEP y PDVSA, no es realista esperar que estos requisitos sean satisfechos dentro del MEP.

Pero más importante aún, las razones para establecer una agencia independiente tienen que ver con los diferentes roles del Estado en relación con la industria petrolera y la conveniencia de contar con instituciones específicas para cada rol, con el fin de evitar interferencias y conflictos de interés y así fortalecer la credibilidad y transparencia de la gestión pública. Es necesario distinguir entre las funciones de formulación de la política petrolera, que es una atribución indeclinable del MEP y, por otra parte, la implementación de esa política, así como la regulación de las actividades de la industria. Sustraer la implementación y supervisión de la política petrolera de los vaivenes políticos y confiarlo a una agencia autónoma fortalecería la credibilidad del marco regulatorio y de los procesos administrativos al darle estabilidad en el tiempo y hacerlos predecibles en cuanto al uso sistemático de criterios técnicos y financieros. Esto permitiría el desarrollo de un clima de confianza mutua entre el MEP, la AVH y las operadoras —tanto PDVSA como las empresas privadas que vayan participando—, mitigando así los conflictos y las asimetrías de información que han estado presentes hasta ahora.

El surgimiento de un clima de confianza mutua propiciará, a su vez, la creación de valor al reducirse los costos de transacción asociados a la necesidad de protegerse de las actuaciones arbitrarias o inesperadas por parte del MEP. Al mismo tiempo, se disminuye la tentación que tienen las operadoras de eludir las obligaciones contenidas en la política oficial al saberse sometidas a una supervisión más cercana y competente. El MEP, por su parte, podrá contar con una evaluación confiable del desempeño de las operadoras basada en una sólida capacidad técnica que le permita formular una política petrolera con metas exigibles en el mediano y largo plazo.

5.2.3. Petróleos de Venezuela, S.A.

Esta propuesta apunta a una PDVSA fuerte y rentable, capaz de competir con las mejores empresas petroleras a nivel mundial, manejada bajo criterios estrictamente comerciales y con garantías en cuanto a su autonomía

financiera. Por otra parte, la gestión de PDVSA, así como la de otras operadoras, debe obedecer en un todo la política petrolera establecida por el MEP y estar sometida a una supervisión exigente y competente por parte del Estado. Nótese que no estamos planteando una privatización parcial de PDVSA, como por ejemplo sucedió en Noruega y Brasil. Dado lo controversial y sensible de este tema, sería contraproducente abordarlo, pues desviaría la atención de aspectos mucho más importantes y urgentes como los que aquí se plantean. Además, más allá del enfrentamiento ideológico, desde el punto de vista estrictamente financiero sería inconveniente considerar esta posibilidad sin antes poner en marcha el nuevo marco institucional de la industria y que tanto PDVSA como las operadoras privadas estén funcionando satisfactoriamente, aumentando así su valor de mercado.

Dentro del objetivo general de la política petrolera que estamos proponiendo y que se enunció anteriormente, PDVSA tendría tres objetivos fundamentales: (1) la agregación de valor al recurso natural, en todas las etapas del proceso desde la exploración y producción, pasando por el procesamiento y llegando al cliente final;[14] (2) promover el desarrollo de nuevas capacidades nacionales al incorporar nueva tecnología y prácticas gerenciales a los procesos productivos, tanto dentro de la industria y sus suplidores, como en otros sectores productivos con los que puedan darse encadenamientos positivos;[15] y (3) servir como una ventana al interior de la industria que enriquezca el proceso de formulación de la política petrolera pero sin convertirse en el formulador de esa política o en un instrumento de la misma.[16]

La estructura de gobernabilidad que se escoja para PDVSA debe, por una parte, facilitar el cumplimiento de los objetivos de la empresa y la evaluación de su desempeño y, por otra, darle estabilidad y confiabilidad a la gestión de la empresa minimizando las interferencias externas. Esto implica que PDVSA debe actuar dentro de los lineamientos de la política petrolera establecida por el MEP, pero PDVSA no debe ser utilizada como un instrumento de política, ni a su vez tratar de usurpar las responsabilidades del

14 Esto incluye asegurar la colocación de crudos en refinerías en el exterior, promoviendo las inversiones necesarias para la conversión profunda de nuestros crudos pesados y ácidos.

15 En este sentido es importante resaltar que PDVSA no debe ofrecer subsidios o préstamos a las empresas privadas nacionales, las cuales deben ser competitivas y rentables por sus propios medios.

16 Para cumplir cabalmente con este objetivo es necesario que PDVSA se rija por las mismas reglas y condiciones que se aplican a otras empresas. Esto busca revelar de una manera fidedigna sus preferencias dada la estructura de incentivos que enfrenta y asumir que estas preferencias son representativas para todas las empresas operadoras.

MEP en la formulación de la política. Esto no quiere decir que PDVSA no haga los aportes que considere pertinentes al proceso de formulación de la política petrolera,[17] pero la responsabilidad final de dicha formulación es del MEP, y PDVSA debe ceñirse, al igual que debe hacerlo también cualquier empresa privada que opere en el país, a los lineamientos de la política establecida. Dentro de dicha política, PDVSA debe actuar bajo criterios estrictamente comerciales y su desempeño debe ser evaluado con base en esos criterios. Pretender introducir otro tipo de criterios difusos tales como «patriotismo» o «servicio social» sólo conduce a distorsiones y dificulta cualquier evaluación objetiva del desempeño de la empresa.

Asimismo, no se debe permitir el uso de los recursos de PDVSA en tareas que corresponden a otros organismos del Estado, tales como apoyar misiones sociales, importación y distribución de alimentos o planificar y ejecutar proyectos de desarrollo regional e infraestructura.

En cuanto al mercado interno, si PDVSA va a ser evaluada como una empresa comercial, no se le debe imponer el costo del subsidio a los combustibles en el mercado interno. PDVSA debe recibir por los productos entregados un precio cercano al valor alterno de exportación. Si se quiere subsidiar el valor del combustible en el mercado interno este costo debe formar parte del presupuesto nacional de manera de que se manifieste explícitamente el enorme sacrificio fiscal que esto significa.[18] No estamos proponiendo que el subsidio se elimine de la noche a la mañana, pero sí se puede reducir su costo gradualmente, haciéndolo explícito dentro del presupuesto y focalizándolo en áreas en las cuales tiene un impacto social progresivo, tales como el transporte público y el de bienes.[19]

Siguiendo el esquema utilizado por las grandes compañías internacionales, se propone una estructura corporativa con tres niveles: Asamblea de Accionistas, Consejo Directivo y Comité Ejecutivo (figura **5.4**). Dado que el accionista de la empresa es la nación, surge la pregunta ¿quién representa

17 Como ya se señaló, uno de los roles de PDVSA es servir de ventana al interior de la industria para que el Estado pueda ajustar la política petrolera a las realidades de la industria.

18 La diferencia entre el precio de exportación y el precio en el mercado interno significa un subsidio que no debe ser cargado a PDVSA. Por lo tanto, el monto de este subsidio debe deducirse íntegramente de los impuestos adeudados al fisco de manera que su magnitud sea explícita y corra por cuenta del Estado.

19 Para un resumen de diversas experiencias en la reducción del subsidio a los combustibles, ver el reciente informe del Fondo Monetario Internacional titulado *Energy Subsidy Reform: Lessons and Implications*. El mismo está disponible en: www.imf.org/external/np/pp/eng/2013/012813.pdf.

a la nación? Hasta ahora la representación de la nación la ha asumido exclusivamente el Ejecutivo Nacional en la persona del ministro de Energía y Petróleo.[20] Esta es una concepción demasiado estrecha y poco representativa de la pluralidad de intereses que conviven dentro de la nación. Una concepción más amplia debería incluir otras ramas y niveles del poder público que sean elegidos por sufragio directo, tales como la Asamblea Nacional. Sin embargo, existe el peligro de que una representación amplia diluya las responsabilidades y haga que la rendición de cuentas se debilite. Por lo tanto, de las dos instancias que representan los intereses del accionista, la Asamblea de Accionistas y el Consejo Directivo, una debe tener una participación amplia para fomentar la representatividad y la otra debe estar en manos del Ejecutivo Nacional para preservar la rendición de cuentas.

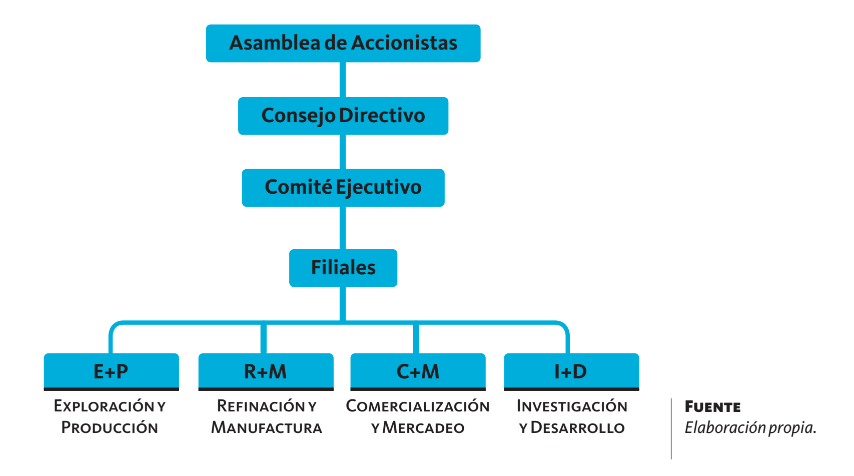
A título de ejemplo, la Asamblea de Accionistas podría estar conformada por los ministros de Energía y Petróleo, Finanzas, Planificación, Industria y Comercio. El Consejo Directivo podría estar integrado por siete directores seleccionados por la Asamblea Nacional mediante una mayoría calificada de dos tercios y designados por la Asamblea de Accionistas. Estos siete directores seleccionarían al Presidente Ejecutivo, quien reporta al Consejo Directivo y participa en sus reuniones con voz pero sin voto. El Presidente Ejecutivo selecciona y preside el Comité Ejecutivo, encargado de llevar el manejo directo de la empresa. Los nombramientos de los miembros del Comité Ejecutivo deben ser aprobados por el Consejo Directivo. El nombramiento y remoción del Presidente Ejecutivo de PDVSA no debe estar en manos del Presidente de la República sino del Consejo Directivo de PDVSA, con el fin de reducir la alta rotación en el cargo, proteger a la empresa de los vaivenes políticos y darle continuidad a la gestión. Este esquema es sólo una propuesta ilustrativa; el arreglo que en definitiva se adopte debe ser el producto de una amplia y bien informada discusión.

En cuanto al esquema operativo, PDVSA debería volver a convertirse en una empresa *holding* encargada de las funciones generales del grupo, tales como finanzas, auditoría, remuneraciones y consultoría jurídica. Las compañías filiales deben organizarse de acuerdo con sus funciones; esto, además de separar claramente la empresa dedicada a las actividades primarias —que está sometida a un régimen impositivo y administrativo especial según la Ley Orgánica de Hidrocarburos—, ayuda a proteger el desempeño de

20 Con el nombramiento del Ministro como Presidente de PDVSA se da la aberración de que la asamblea de accionistas y el presidente de la empresa se concentran en una sola persona, quien en su rol de Ministro dicta, además, la política petrolera y regula su operación, es decir, no existe control ni rendición de cuentas.

las filiales de la influencia política. Bajo este esquema, existirían empresas separadas encargadas de exploración y producción de petróleo y gas, refinación y manufactura, y comercio y mercadeo.[21] Cada empresa tendría su Junta Directiva y llevaría su contabilidad separada sin que se pueda transferir ningún tipo de costos, gastos o deducciones entre ellas que no sean aquellos referidos a la venta de productos y servicios que comercien entre sí. Los precios de transferencia de estos productos y servicios deben ser equivalentes a los de un mercado abierto y ser supervisados por la AVH, con el fin de aumentar la transparencia y evitar la evasión de impuestos.

Figura 5.4. Estructura de gobernabilidad de PDVSA



Fuente
Elaboración propia.

5.2.4. Operadoras privadas

Como ya se mencionó, la participación del sector privado es esencial para lograr una serie de beneficios, como atraer inversiones, aumentar la producción, fortalecer las capacidades nacionales al incorporar tecnología y prácticas gerenciales avanzadas y, sobre todo, promover la eficiencia y transparencia al introducir competencia al interior de la industria, rompiendo el monopolio que ha tenido PDVSA y haciendo posible comparaciones del desempeño de PDVSA con otras empresas (*benchmarking*).

Por estas razones es conveniente que el sector privado, tanto nacional como extranjero, participe en todas las etapas de la industria de los hidro-

21 Necesariamente existirán otras empresas filiales de apoyo para manejar aspectos diversos, como las empresas y asociaciones externas, las empresas mixtas internas (CVP), investigación y desarrollo (INTEVEP), procura (BARIVEN), etc.

carburos. En este sentido, las actividades aguas arriba deben estar sometidas a un régimen especial regulatorio e impositivo que se establecería en la Ley Orgánica de Hidrocarburos, mientras que las actividades aguas abajo deben estar abiertas a la libre competencia y sometidas a un régimen impositivo igual al de cualquier otra actividad industrial o comercial.[22]

Es esencial que la participación privada se realice bajo un esquema que promueva la competencia, la transparencia y el surgimiento de empresas rentables que no dependan de ayudas o subsidios del Estado. Con este propósito, es crucial evitar la discrecionalidad por parte de los organismos del Estado en cuanto a la asignación de contratos o áreas de operación.

En lo concerniente a la participación del sector privado en las actividades aguas arriba, tiene particular importancia promover la inversión en tecnología específica dirigida a reducir los costos de explotación y mejorar los factores de recobro de los petróleos extrapesados de la Faja Petrolífera del Orinoco.[23] Dada la magnitud de estos yacimientos, lograr que los costos del crudo mejorado de la Faja y sus factores de recuperación sean comparables a los de petróleos convencionales significaría una formidable revalorización estratégica de Venezuela en el entorno mundial.

Esto se puede conseguir mediante asociaciones con grandes empresas internacionales, en las cuales la participación de PDVSA no necesariamente sería mayoritaria. En este sentido, podría argumentarse que una proporción minoritaria representa un retroceso con respecto a las condiciones establecidas en la actual Ley. Sin embargo, uno de los propósitos fundamentales de la incorporación de las empresas extranjeras es la transferencia de la más avanzada tecnología y prácticas gerenciales, es decir el *know how*. Para cumplir este propósito a cabalidad es preferible que el socio extranjero tenga la libertad de acción e incentivos que le otorga la mayoría accionaria, pero garantizando una estrecha participación de PDVSA en todas

22 Esta separación de las actividades ya está contemplada en la actual Ley Orgánica de Hidrocarburos.

23 Una condición para el otorgamiento de nuevas áreas en la Faja debería ser la creación y mantenimiento, por parte de las empresas, de uno o más institutos de investigación dedicados a desarrollar tecnologías específicas para la producción y mejoramiento de estos crudos, y que funcionen coordinadamente con las universidades nacionales, tanto públicas como privadas. La investigación y el desarrollo tecnológico de alto nivel en el país tiene efectos positivos que desbordan hacia otros sectores de la economía haciéndolos más productivos. El financiamiento necesario se puede establecer en las condiciones contractuales o mediante incentivos fiscales, pero las empresas deben siempre poder exigir un rendimiento adecuado por sus aportes a estos institutos o universidades.

las decisiones, la transferencia de conocimientos y, por supuesto, una supervisión competente por parte de la AVH.[24]

Pero más allá de las preferencias que se puedan tener en cuanto a la participación privada, se ha venido configurando una serie de circunstancias que la harán imprescindible, por lo que es conveniente establecer un marco regulatorio que permita materializar todos los beneficios y evitar las distorsiones que esta participación puede acarrear.

La caída de la producción que viene sucediendo probablemente se acentúe y sus efectos recesivos sólo podrán ser mitigados en el corto y mediano plazo mediante un agresivo programa de inversiones, es decir revaluando el petróleo como actividad productiva para paliar la pérdida de importancia del petróleo como fuente de renta. La economía venezolana se encuentra hoy en una situación particularmente vulnerable a una merma del ingreso fiscal debido a que deriva su principal impulso de un gasto público que ha alcanzado un récord histórico. Un programa acelerado de inversiones en el sector petrolero, con participación privada, atenuaría los efectos recesivos de una reducción del ingreso fiscal en el corto plazo por dos vías: (a) mediante una mayor actividad con importantes efectos multiplicadores que genera empleos directos e indirectos; (b) apuntalando la tasa de cambio, con lo que se evita una marcada devaluación que en Venezuela implica efectos recesivos. Esto se debe al ingreso de capitales del exterior que tiende a apreciar la tasa de cambio, moderando así las expectativas devaluacionistas que generalmente acompañan a una caída del ingreso fiscal y que con frecuencia se convierten en una profecía autocumplida. En el mediano plazo, las inversiones se traducirán en un aumento de la producción que generará, a su vez, un incremento del ingreso fiscal.

La caída de los volúmenes de producción es causada tanto por la falta de inversión como por el mal manejo de los yacimientos.[25] La disminución de

24 Aunque la Ley Orgánica de Hidrocarburos establece una participación estatal de al menos 51% del capital de las asociaciones, el Decreto 5.200 de 26 de febrero de 2007 aumenta la participación mínima estatal en las empresas mixtas al 60%. Sin embargo, aun con una participación estatal minoritaria, se puede conservar el control sobre las decisiones fundamentales en estas asociaciones mediante el establecimiento de acciones doradas en manos de PDVSA, como se hizo en las asociaciones estratégicas originales.

25 El mal manejo de los yacimientos causa, entre otras cosas, una pérdida prematura de la presión natural, lo que se refleja en una caída de la producción que se agudiza con el tiempo luego de una cierta estabilidad inicial. Esta situación puede ser parcialmente revertida, pero sólo mediante cuantiosas inversiones. Esto fue lo que sucedió con los yacimientos de la antigua Unión Soviética.

volúmenes se traduce en una caída del ingreso fiscal. En el pasado, como lo hizo a principios de la década de 1990, PDVSA hubiera podido acometer un plan acelerado de inversiones. Hoy en día eso es imposible debido al profundo deterioro de su capacidad técnica causado por los despidos masivos de 2003, así como por la sustracción de recursos financieros a la que ha sido sometida y que se acentuaría aún más en caso de una merma del ingreso fiscal.[26] Otro factor en la reducción del ingreso fiscal es un aumento importante del consumo interno, acompañado de un rezago en el precio regulado de los combustibles. Esto reduce los volúmenes exportables al tiempo que aumenta significativamente el costo del subsidio a los combustibles.

Por estas razones un aumento de la participación privada en la industria se hace ineludible, sólo que ahora habrá que negociar con las compañías extranjeras en unas condiciones mucho más adversas y con una pésima reputación en cuanto al cumplimiento de contratos por parte del Estado, dada la forma unilateral en que el gobierno ha venido modificando las condiciones de contratación. Precisamente por esto último es esencial que el marco legal que sirva de base a estas negociaciones cuente con un amplio consenso para darle credibilidad y estabilidad en el tiempo.

5.3 Inconsistencia dinámica y credibilidad

Rescatar la credibilidad del Estado ante los diversos agentes económicos —trabajadores, contratistas, proveedores, empresas operadoras e inversionistas— es una de las tareas más difíciles y también más urgentes que enfrentará cualquier futuro gobierno. Esto se debe, por un lado, a los costos en términos de reputación que han causado las actuaciones arbitrarias del presente gobierno y, por otro lado, a la tendencia inherente a la modificación de las condiciones contractuales debida a problemas de inconsistencia dinámica. En el caso de la industria, el Estado busca, con los contratos de exploración y producción, atraer a las empresas operadoras para que realicen las inversiones necesarias para aumentar la producción. Con este

26 En el caso de PDVSA, se presenta una paradoja en cuanto a que la capacidad técnica de su recurso humano ha disminuido, al tiempo que la nómina se ha más que triplicado y sobrepasa hoy los 120 mil empleados. Esto apunta a que para hacer de PDVSA una empresa competitiva habrá que reducir gradualmente la nómina, lo cual puede ser muy traumático. Estos efectos negativos pueden atenuarse mediante un crecimiento de la actividad en el sector a través de la inversión privada y un programa bien diseñado de reentrenamiento del personal para que éste sea absorbido por las nuevas empresas. Tal ajuste sería mucho más doloroso en un ambiente de estancamiento y de ausencia de inversión privada.

fin, el Estado promete inicialmente estabilidad en las condiciones fiscales y un respeto estricto a las condiciones contractuales. Pero una vez realizadas las inversiones por parte de la operadoras, el gobierno de turno tendrá la tentación de aumentar la carga fiscal ya que las inversiones son irreversibles (costos hundidos) y los costos operativos son relativamente modestos en relación con los ingresos corrientes.[27] Tanto el Estado como las operadoras están conscientes de esta tentación, lo que conlleva a un serio problema de credibilidad en las promesas del gobierno. Esta desconfianza se refleja en las elevadas tasas de descuento que aplican las operadoras en la evaluación de los proyectos de inversión, con lo cual prácticamente ningún proyecto en Venezuela es rentable mientras no se modifique la percepción de riesgo que se tiene. Mejorar la credibilidad del Estado venezolano, reducir la percepción de riesgo país y, en consecuencia, lograr una reducción en la tasa de descuento aplicada en la evaluación de proyectos de inversión es el reto más difícil que enfrentará cualquier futuro gobierno.

La historia demuestra que el procedimiento para reformar el marco institucional, con el fin de mejorar la credibilidad del Estado, es tan importante como el contenido mismo de la reforma, es decir el «cómo se hace» es tan significativo para el resultado a largo plazo como el «qué se hace». En este sentido existen precedentes en dos de los episodios más señeros de la historia de la industria: la Ley de Hidrocarburos de 1943, cuando el presidente Medina Angarita nombró una comisión presidencial presidida por él mismo y contrató a dos expertos extranjeros independientes para asesorarla, y la Ley de Nacionalización de 1975, cuando el presidente Pérez estableció una comisión presidencial con representación de los diversos sectores de la vida nacional.[28] Una vez que se tenga una propuesta preliminar, tanto de la Ley de Hidrocarburos como de los modelos de contratos de asociación, sería conveniente llevar a cabo una ronda de consulta con las empre-

27 Es necesario recordar que la decisión de la operadora de seguir produciendo ante una modificación de la carga fiscal se basa en los costos de operación en relación con los ingresos operativos y no en los costos totales, los cuales, en gran parte, son costos hundidos y, por lo tanto, no recuperables por la operadora si deja de producir.

28 La Comisión Presidencial de Reversión Petrolera estaba formada por 36 miembros de diversas procedencias, ministros del gabinete, varios partidos políticos, sindicatos, universidades, colegios profesionales, Fedecámaras y Pro Venezuela. El Presidente le dio claras indicaciones a la Comisión, dentro de las cuales estaba estudiar y hacer recomendaciones para la nacionalización de la industria, y participó activamente en la búsqueda de consenso. Para un relato detallado sobre la adopción, tanto de la Ley de Hidrocarburos de 1943 como de la Ley de Nacionalizacion 1975, ver Rodríguez (2000).

sas operadoras nacionales y extranjeras para conocer sus observaciones y, de ser posible, incorporarlas en la versión final. Es crucial que la aprobación de la Ley y los contratos que se firmen satisfagan todos los extremos legales, y de esta manera garantizar a las empresas que los contratos no puedan ser calificados de ilegales por un gobierno futuro. Lo planteado no niega que los contratos puedan ser modificados si las condiciones del entorno global cambian de manera imprevista, pero esto debe hacerse de manera negociada de acuerdo a mecanismos preestablecidos, y no de forma arbitraria y unilateral como se ha hecho recientemente.

5.4 Reorientación de la OPEP

La OPEP es un mecanismo necesario para coordinar las posiciones de los países exportadores en relación con los países consumidores.[29] Esta relación ha sido a menudo de confrontación y en el pasado el petróleo ha sido utilizado como arma política o económica mediante la imposición de boicots a las exportaciones hacia ciertos países. Por otra parte, es deseable que exista una coordinación efectiva entre todos los países exportadores —OPEP y no-OPEP— para restablecer el equilibrio entre la oferta y la demanda cuando éste se vea seriamente amenazado por un exceso de oferta o por una caída imprevista de la demanda. Por su importancia en cuanto a volúmenes de exportación, reservas probadas y la trascendencia del petróleo en las economías de los países miembros, la OPEP está llamada a jugar un papel central en la creación de estos mecanismos de coordinación entre los exportadores.

En momentos de caídas abruptas de precios es imperativa la coordinación entre productores —tanto OPEP como no-OPEP— para reducir la oferta y así equipararla a la demanda en busca de una estabilización de los precios.[30] La reducción coordinada de la oferta en momentos de caídas de precios es la función primordial de la OPEP, mientras que en el caso de una subida abrupta de precio no hace falta coordinación entre los exportadores, pues bastaría con que cada uno produzca al máximo de su capacidad

29 Esto forma parte del juego estratégico 1 mencionado en el capítulo 4.

30 En la práctica es muy difícil lograr que los países no-OPEP participen en la reducción voluntaria de la oferta ya que actúan como *free-riders* de los esfuerzos de la OPEP.

y así beneficiarse del ingreso adicional a la vez que estabiliza el mercado.[31] Sin embargo, una limitación permanente de la oferta mediante cuotas asignadas es inconveniente, puesto que las inversiones en nueva capacidad tienden a realizarse fuera de la OPEP, reduciendo así la porción del mercado servida por la OPEP y debilitando la influencia que la organización pueda ejercer sobre el mercado. Entre los cambios institucionales propuestos se encuentra eliminar las restricciones de producción permanentes y limitarlas a momentos de caídas drásticas de precio, permitiendo de esta manera un aumento gradual de la producción venezolana.

Por otra parte, la OPEP, a diferencia de lo que ha hecho hasta ahora, debe estimular el crecimiento de la demanda por diversas vías, tales como mantener precios moderados y estables; asegurar la confiabilidad del suministro bajo cualquier circunstancia lo cual pasa por renunciar al uso del petróleo como arma política; contribuir en la búsqueda de soluciones a los problemas ambientales generados por los combustibles fósiles, trabajando conjuntamente con la Agencia Internacional de Energía y otros organismos multilaterales; desestimular la sustitución del petróleo por otras fuentes energéticas —como el carbón y la energía nuclear—, que crean problemas ambientales peores que el petróleo, y negociar una disminución del costo final al consumidor mediante la reducción de los exagerados impuestos a los productos del petróleo en ciertos países.

Venezuela, por su parte, debería tratar de negociar contratos de suministro a largo plazo con los gobiernos de los principales consumidores, incluso participar en la constitución de reservas en su territorio cuyo uso fuera más flexible que el de la reserva estratégica de los Estados Unidos y fuera servida preferentemente por petróleo de la Faja. Aunque una sana diversificación de los mercados de exportación es recomendable, no se deben obviar las ventajas comparativas con que el país cuenta en cada mercado. En términos de tamaño, ubicación y parque refinador, nuestro mercado natural es Estados Unidos y, en segundo término, Europa. Estos mercados naturales se tornan particularmente importantes en momentos de caídas de precios, cuando los márgenes se estrechan y sencillamente no se puede competir en mercados muy distantes, como por ejemplo China.

31 La alternativa a la reducción coordinada de la oferta sería esperar que la demanda creciera estimulada por los bajos precios, pero, tal como lo explicamos anteriormente, la inelasticidad de la demanda hace que éste sea un proceso sumamente lento.

5.5 Principales postulados de este capítulo

- Proponemos un aumento de la producción a 6 millones de barriles diarios en una década. A pesar del gran reto, tanto técnico como político que esto significa, hay tres factores que lo hacen posible: a) tenemos una holgada base de reservas; b) existe espacio en el mercado para absorber este aumento de la oferta sin que caigan los precios drásticamente; c) debemos recuperar nuestra posición histórica de importante productor dentro de la OPEP.

- La propuesta del aumento de la producción va estrechamente ligada a la creación del Fondo Patrimonial de los Venezolanos (FPV). Por una parte, el aumento de la producción amortiguará el impacto de la reducción del ingreso fiscal que el FPV significa. Por otra parte, el FPV mitigará las distorsiones asociadas a la inyección de la renta adicional, es decir, los efectos de sobreabsorción que un acelerado aumento de la producción tiende a causar.

- Proponemos una reforma del marco institucional que rige la relación entre el Estado y la industria petrolera para reducir los incentivos perversos que la actual estructura de gobernabilidad produce y, a la vez, fortalecer la transparencia y rendición de cuentas de las diversas organizaciones. El propósito esencial de la reforma es darle estabilidad, previsibilidad y credibilidad a la política petrolera, mitigando los problemas de inconsistencia dinámica. Esto, al mismo tiempo, contribuirá a reducir la tasa de descuento que aplican las operadoras internacionales a los proyectos de inversión en el país, haciéndolos más viables.

- La estructura propuesta consta de cuatro actores con funciones propias específicas, lo cual debe reducir la interferencia mutua y la imbricación entre las decisiones de producción e inversión de la industria con las decisiones de gasto público.

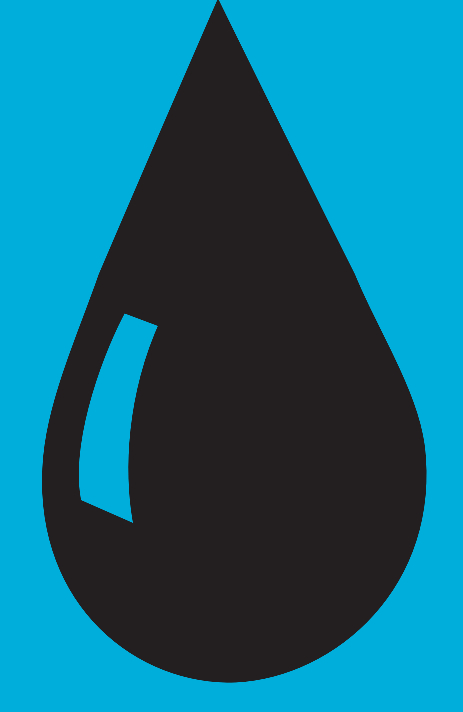
  — **Ministerio de Energía y Petróleo (MEP):** formula la política petrolera y conduce las relaciones con la OPEP, otros países exportadores y los países consumidores.

- **Agencia Venezolana de Hidrocarburos (AVH):** es el ente autónomo regulador de la industria. Apoya técnicamente al MEP, generando una capacidad técnica al interior del Estado independiente de PDVSA. Adicionalmente, diseña y supervisa la implementación, por parte de las operadoras, de una política de contenido nacional.

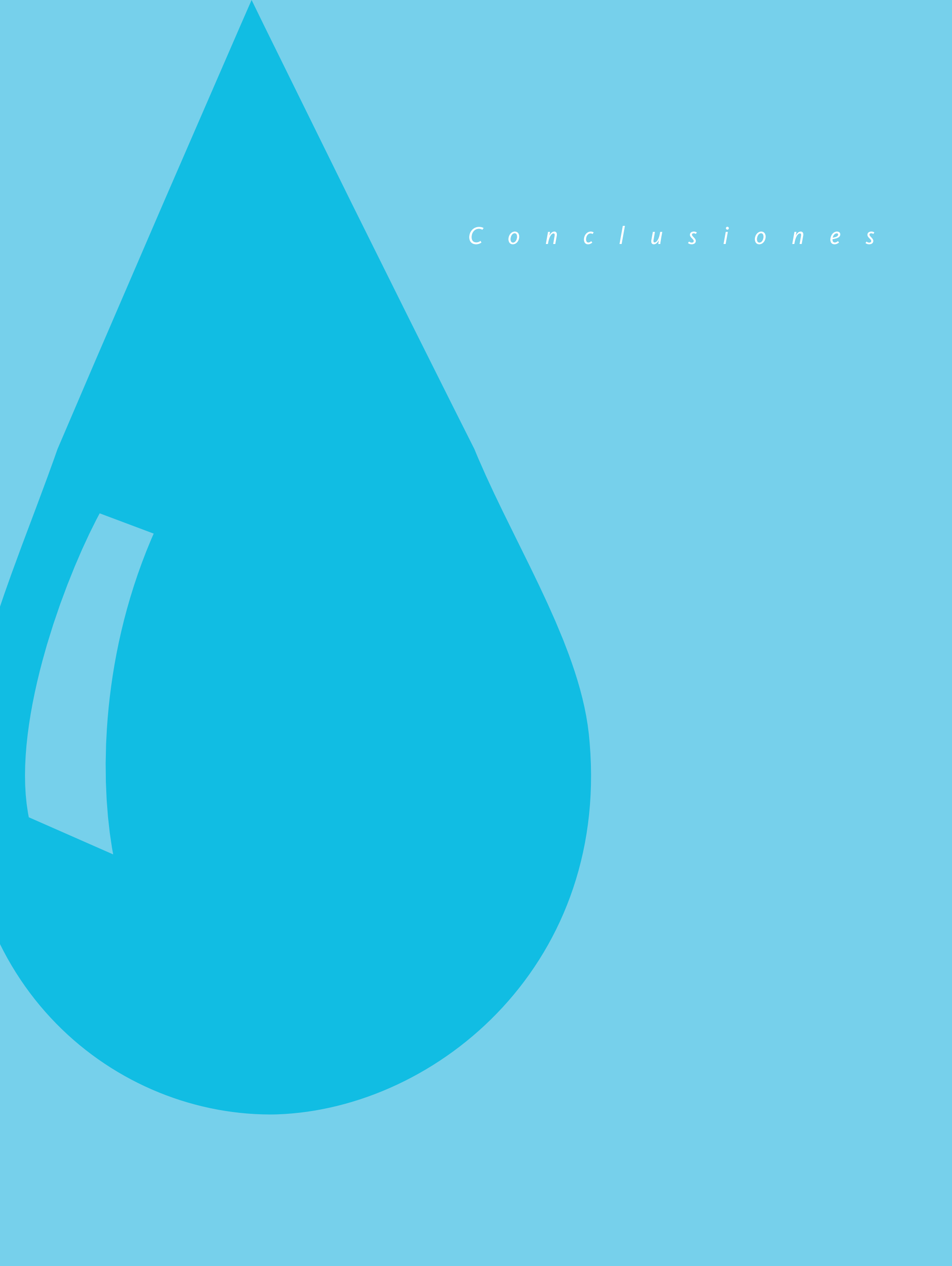
- **Petróleos de Venezuela, S.A. (PDVSA):** opera eficientemente bajo criterios estrictamente comerciales dentro de la política establecida por el MEP y regulada por la AVH. Se asocia y compite, en igualdad de condiciones, con las operadoras privadas. Se propone una estructura corporativa que reduzca la discrecionalidad del Ejecutivo en el manejo de la empresa y aumente la transparencia y rendición de cuentas de sus operaciones.

- **Operadoras privadas:** proponemos la participación privada, tanto nacional como internacional, en todas las etapas de la industria. Aparte de las inversiones y aumentos de la producción que esto supone, la participación privada, al introducir competencia dentro de la industria, promoverá la eficiencia y permitirá una evaluación comparativa del desempeño de PDVSA. Además, la participación privada, a través de la incorporación de nuevas tecnologías y las mejores prácticas gerenciales, coadyuvará a la generación de nuevas capacidades nacionales y potenciará el impacto positivo de la inversión petrolera sobre el sector no-petrolero de la economía.

- La OPEP tiene dos funciones esenciales: a) coordinar la reducción temporal de la producción en momentos de una caída brusca de precios; b) promover la demanda de hidrocarburos en el largo plazo. Nótese que las cuotas permanentes de producción para mantener precios altos son inconvenientes para el segundo objetivo, ya que estimulan la sustitución del petróleo por otras alternativas. Dentro de una visión de largo plazo, la OPEP debe mantener precios moderados y estables, asegurar la confiabilidad del suministro, buscar soluciones a los problemas ambientales asociados al uso del petróleo y negociar una disminución del precio final al usuario mediante una reducción de los exagerados impuestos a los combustibles en los países consumidores.



Conclusiones



C o n c l u s i o n e s

Conclusiones

«Locura es hacer lo mismo, una y otra vez, y esperar resultados diferentes».

Albert Einstein

«A menos que podamos hacer que los fundamentos filosóficos de una sociedad libre sean nuevamente un vívido proyecto intelectual, y su implementación una tarea que rete el ingenio y la imaginación de nuestras mejores mentes, las perspectivas de la libertad son, en efecto, oscuras».[1]

Friedrich A. Hayek

Actualmente los precios favorables del petróleo y una creciente demanda energética mundial le abren a Venezuela una ventana de oportunidad para transformar sus cuantiosas reservas petroleras en un instrumento de progreso. Sin embargo, dicha oportunidad implica al mismo tiempo grandes retos, tanto por el lado de la industria petrolera como por el del uso de los ingresos.

En términos de la industria, el reto es atraer la inversión necesaria, nacional e internacional, para lograr aumentar significativamente la producción. Conjuntamente, está la necesidad de entender la industria petrolera, no sólo como generadora de renta, sino como nuestra principal ventaja comparativa para insertarnos en el proceso de globalización. Para hacer realidad este potencial, la estructura fiscal y regulatoria de la industria debe, aparte de atraer la inversión para aumentar la producción, promover la mayor agregación de valor posible dentro del país, además del desarrollo de nuevas capacidades nacionales mediante la transferencia de tecnología y conocimiento, al tiempo que fomenta acoplamientos con otros sectores de la economía nacional.

Por el lado del uso del ingreso está el reto de atenuar lo que hemos denominado el *rentismo discrecional*, consecuencia de los incentivos perversos

1 *Estudios en filosofía, política y economía* (1967).

que genera la asignación discrecional de la renta petrolera por parte del Estado. Aunado a la búsqueda de rentas y al clientelismo, el rentismo discrecional se traduce en una tendencia a actuar con una visión de corto plazo, basada en el ciclo político, que mediante políticas de gasto fiscal procíclicas transmite la volatilidad de la renta petrolera a la economía interna, causando una marcada inestabilidad macroeconómica. Por otra parte, el rentismo discrecional lleva a la consolidación de un *contrato fiscal rentista* según el cual el Estado no depende de los ciudadanos a través del cobro de impuestos, sino que, por el contrario, hace a estos dependientes del Estado.

La conclusión fundamental de este libro es que para enfrentar estos retos y convertir el petróleo en un verdadero instrumento de progreso, es imprescindible limitar la discrecionalidad del gobierno de turno, tanto en el uso de la renta petrolera, como en el manejo de la industria. En los capítulos 1 y 2 demostramos, teórica e históricamente, que esto es necesario, no sólo por razones de eficiencia económica, que sin duda las hay, sino más importante aún, por razones institucionales que contribuyan a evitar una nefasta concentración de poder político que inevitablemente conduce a dos secuelas: (1) restricciones a la libertad individual, tanto en el ámbito político como económico, y (2) un aumento de la corrupción y la búsqueda de rentas.

La limitación de la discrecionalidad debe lograrse mediante la creación de un marco institucional adecuado, capaz de generar un conjunto de incentivos para los actores políticos y económicos, que permita mitigar los problemas de economía política asociados al manejo de la industria petrolera y al uso de la renta que de ella se deriva, tales como la inconsistencia dinámica y la falta de credibilidad. Además, como país, debemos tomar en cuenta la trayectoria andada, la situación presente y las lecciones que nos brinda nuestra propia experiencia.

En el capítulo 1 vimos cómo la volatilidad macroeconómica y la ausencia de diversificación son los principales mecanismos de carácter económico que contribuyen a la materialización de la llamada maldición de los recursos. Establecimos algunas recomendaciones de carácter económico para promover el crecimiento en la productividad, como son la estabilidad macroeconómica, la necesidad de contener la apreciación cambiaria y la importancia de priorizar la inversión, particularmente en infraestructura y capital humano. Adicionalmente resaltamos dos falacias comunes: (1) la

tendencia a ignorar —o incluso a actuar en detrimento de— la extraordinaria ventaja comparativa que representa el sector petrolero como industria productiva, y (2) la tendencia a recurrir al proteccionismo como herramienta para lograr la diversificación.

En el aspecto institucional argumentamos que el control centralizado y discrecional de la renta petrolera por parte del Estado, en presencia de una institucionalidad débil, degenera en rentismo discrecional y en la consolidación de un contrato fiscal rentista, inconsistente con una visión productiva del desarrollo. Por lo tanto, cualquier propuesta dirigida a mejorar el manejo de los recursos petroleros debe comenzar por limitar esta discrecionalidad, tomando en consideración los problemas de inconsistencia dinámica resaltados en el capítulo 1. Un nuevo mecanismo de asignación debe: (1) promover, o al menos no impactar adversamente, la productividad de los venezolanos, y (2) fomentar una sana relación contribuyente-Estado que permita transitar del contrato fiscal rentista actual a un contrato fiscal acorde con una visión productiva del desarrollo.

Una crítica frecuente es que las medidas orientadas a limitar el rentismo discrecional podrían reducir la capacidad de maniobra del Estado para solucionar los problemas más apremiantes de la sociedad. En este sentido, es importante resaltar que el propósito básico de las instituciones es establecer límites para darle predecibilidad y contener el abuso de poder en la actuación de los diversos agentes de la sociedad, tanto individuos como organizaciones. Por lo tanto, en el momento de diseñar nuevas instituciones es más importante que éstas sirvan para limitar el daño que pueda hacer un mal gobierno que para aumentar la flexibilidad en la gestión de un buen gobierno. Dotado de amplia discrecionalidad, un mal gobierno puede causar un profundo daño, no sólo a ciertos agentes particulares, sino a la estructura institucional de la nación como un todo. En cambio, un buen gobierno, incluso con una discrecionalidad limitada, puede lograr los consensos necesarios para avanzar y dar soluciones duraderas a los problemas más urgentes.

El análisis del caso venezolano presentado en el capítulo 2 demostró la pertinencia de estas recomendaciones. Específicamente vimos cómo el devenir de la economía venezolana muestra dos períodos diferenciados. Venezuela, por cuatro décadas, desde aproximadamente 1935 hasta 1975,

fue un país de avanzada en la región y el mundo, con una economía dinámica que permitió superar el atraso de inicios de siglo, y que le ofreció a millones de venezolanos y extranjeros la posibilidad de construir un mejor futuro. Sin embargo, a partir de finales de los años 1970, se encuentra atrapada en una espiral de miseria que con cada repetición del ciclo de auge y caída de los precios del petróleo incrementa la pobreza y la desigualdad.

Basados en las lecciones que se derivan de los capítulos 1 y 2 proponemos la creación del Fondo Patrimonial de los Venezolanos (FPV). Esta propuesta limita la discrecionalidad del gobierno de turno en el uso del ingreso petrolero, fomenta una sana relación contribuyente-Estado y facilita políticas económicas conducentes a un crecimiento sostenido de la productividad. El FPV implica una enorme transferencia de poder del Estado al ciudadano. A pesar de ser esto, una de sus principales virtudes es, a su vez, el mayor obstáculo para su implementación, ya que el gobierno de turno siente que limitar su discrecionalidad en el uso del ingreso petrolero desvirtúa uno de sus principales instrumentos para lograr sus objetivos. Incluso, a pesar de estar de acuerdo con el planteamiento teórico, el gobierno puede sentir que eso está bien para el futuro, pero no mientras esté en el poder. Por ello este tipo de reformas tienden a postergarse en el tiempo y sólo se implementan en momentos fundacionales, aquellos en los que existe un amplio consenso acerca de la necesidad de un cambio de rumbo dentro del cual los intereses generales de largo plazo deben trascender las conveniencias políticas inmediatas. Sin embargo, existen ejemplos de reformas realizadas que implican importantes transferencias de poder del Estado al ciudadano, por ejemplo: el sufragio universal y secreto para la elección de autoridades y el proceso de descentralización del Estado, por citar sólo dos de ellas.

En el capítulo 4 consideramos los aspectos relacionados con la industria petrolera en sí —es decir, con la generación de la renta—, a diferencia de los capítulos previos que se ocuparon del uso de la renta. Así encontramos que el petróleo muestra dos caras diferenciadas: *generador de renta* e *industria productiva*. Ambas facetas son inseparables y complementarias, aunque con frecuencia se las presenta como antagónicas. Dado el escaso nivel de desarrollo del país para el momento de iniciarse la explotación petrolera, los paradigmas históricos en Venezuela han exaltado la primacía de

la renta. La confrontación entre el Estado y las operadoras extranjeras por la captura de la renta se convirtió en una fuente de legitimidad política y afirmación de soberanía. Esto se asocia a una concepción de la industria como un enclave extranjero, sin conexión con el resto de la economía nacional y, al mismo tiempo, efímera y destructiva de la economía tradicional. Esta percepción, aunque claramente no se ajusta a la realidad actual del país, sigue ejerciendo una poderosa influencia en el diseño de las políticas relacionadas con la industria petrolera, con lo cual el potencial del petróleo como industria productiva ha sido desperdiciado.

La clave de una política petrolera moderna y exitosa está en ir más allá de la captura de renta y reconocer a la industria como nuestra principal ventaja comparativa, con el potencial de apalancar el desarrollo del sector no-petrolero a través del efecto multiplicador de la inversión petrolera, la generación de nuevas capacidades nacionales y la transferencia de tecnología y mejores prácticas a otros sectores económicos. Su objetivo debe ser materializar el potencial del petróleo como actividad productiva, comprendiendo que una de las formas más efectivas que tenemos de *sembrar el petróleo* es *sembrar* ***en*** *el petróleo*.

Para formular una política efectiva es necesario discernir que el Estado, en representación de la nación, juega tres roles diferenciados con respecto a la industria petrolera: propietario del recurso natural, accionista de la empresa petrolera nacional y conductor de la política económica. Es claro que estos tres roles interactúan entre sí y que se pueden presentar conflictos entre ellos. Estos conflictos son perfectamente legítimos, por lo que es conveniente establecer un marco institucional que provea mecanismos explícitos, transparentes y estables para manejarlos. Lo que no se debe hacer es soslayarlos y esperar a que se resuelvan mediante una actuación benevolente o «patriótica» de los distintos agentes del Estado, ya que esto sólo conduce a confusiones, frustraciones y destrucción de valor para la nación. Para diseñar un marco institucional apropiado es necesario llegar a un objetivo general que armonice los tres roles del Estado. Este puede enunciarse como:

Maximizar el ingreso petrolero en el ***mediano y largo plazo*** *al tiempo que se mantiene el nivel de inversión requerido para una explotación efi-*

ciente de las reservas que fortalezca las capacidades productivas, tecnológicas y gerenciales de las compañías operadoras y procesadoras que funcionan en el país, tanto nacionales como extranjeras, así como de la red de suplidores y contratistas nacionales.

El énfasis en el mediano y largo plazo, como contraste con el corto plazo, es crucial, ya que la experiencia ha demostrado con creces que concentrarse en maximizar el ingreso a corto plazo con frecuencia atenta contra la estabilidad, el ingreso a largo plazo y el desarrollo de las capacidades nacionales.

Examinando el marco institucional que ha regido la industria petrolera a partir de la nacionalización concluimos que éste genera una estructura de incentivos perversos que dificultan de manera considerable una conducción eficiente de la industria. Esto se debe principalmente a que el manejo de las decisiones de inversión y producción con fines políticos de corto plazo conduce a grandes ineficiencias en el desempeño de la industria petrolera. Es necesario que el marco institucional que se implemente permita separar las decisiones de inversión en la industria de las decisiones de gasto del ingreso fiscal. Esto, entre otras cosas, implica llegar a un compromiso estable en cuanto a los recursos de los que dispone PDVSA para sus inversiones. Por otra parte, es indispensable reducir la asimetría de información que existe entre el Estado y las operadoras, por lo que el Estado debe desarrollar una capacidad técnica y reguladora de la industria petrolera independiente de PDVSA. Al mismo tiempo, es importante que el marco institucional que se diseñe engendre una estructura de incentivos tal que las relaciones entre los organismos encargados de formular, implementar y regular la política petrolera conduzcan a la agregación de valor y eviten la confrontación e interferencia mutua.

Tomando en cuenta estas consideraciones, en el capítulo 5 proponemos una reforma del marco institucional que rige la industria petrolera con el fin de corregir los incentivos perversos señalados y lograr el objetivo general de la política petrolera ya enunciado. Dentro de esta propuesta se plantea un aumento de la producción petrolera a 6 millones de barriles diarios dentro de una década, lo que resulta cónsono con nuestro nivel de reservas y facilita la estabilización del ingreso fiscal a través de la creación del Fondo Patrimonial de los Venezolanos propuesto en el capítulo 3. Plan-

teamos además el establecimiento de una estructura de gobernabilidad para la industria que reduzca las fricciones e interferencia recíproca entre el MEP y PDVSA mediante la creación de un ente regulador, Agencia Venezolana de Hidrocarburos (AVH), que desarrolle y consolide una capacidad técnica y reguladora dentro del Estado, independiente de PDVSA.

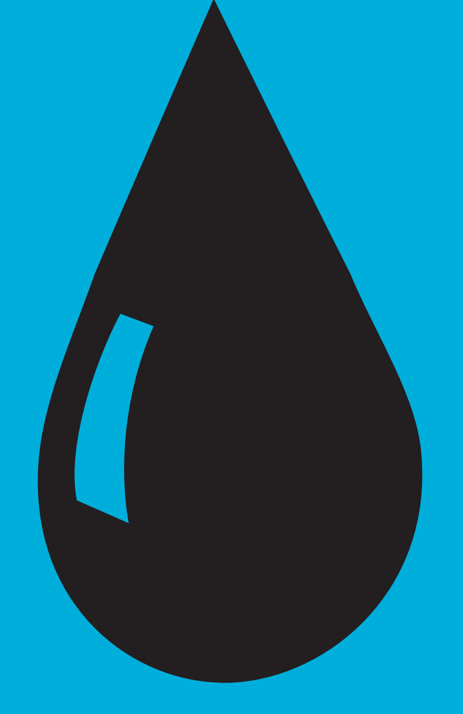
Asimismo, la propuesta contempla una PDVSA fuerte y rentable, gestionada bajo criterios estrictamente comerciales y con garantías en cuanto a su autonomía financiera, que sea capaz de competir con las mejores empresas petroleras a escala mundial. En este sentido, PDVSA compite y se asocia, en igualdad de condiciones, con las operadoras privadas, y como éstas está sometida a una regulación y supervisión competentes por parte de la AVH. La experiencia internacional (Noruega, Brasil, Colombia) ha demostrado que esta estructura de gobernabilidad, al clarificar las responsabilidades y los criterios de evaluación de las diferentes organizaciones, aumenta la transparencia y rendición de cuentas por parte de éstas y reduce, en buena medida, los incentivos perversos inherentes al marco institucional vigente.

Otro elemento central de la propuesta, en concordancia con el objetivo general, es la generación de nuevas capacidades nacionales a través de la activa participación del sector privado, tanto nacional como extranjero, y la implementación de una vigorosa política de contenido nacional. La participación del sector privado, al introducir la competencia al interior de la industria, mejorará la eficiencia y hará posible una evaluación comparativa del desempeño de PDVSA. Adicionalmente, la participación del sector privado facilitará la transferencia de nuevas capacidades, tecnología y prácticas gerenciales entre el sector petrolero y el resto de la economía, lo cual potencia el efecto multiplicador que de por sí tiene la inversión petrolera sobre el sector no-petrolero.

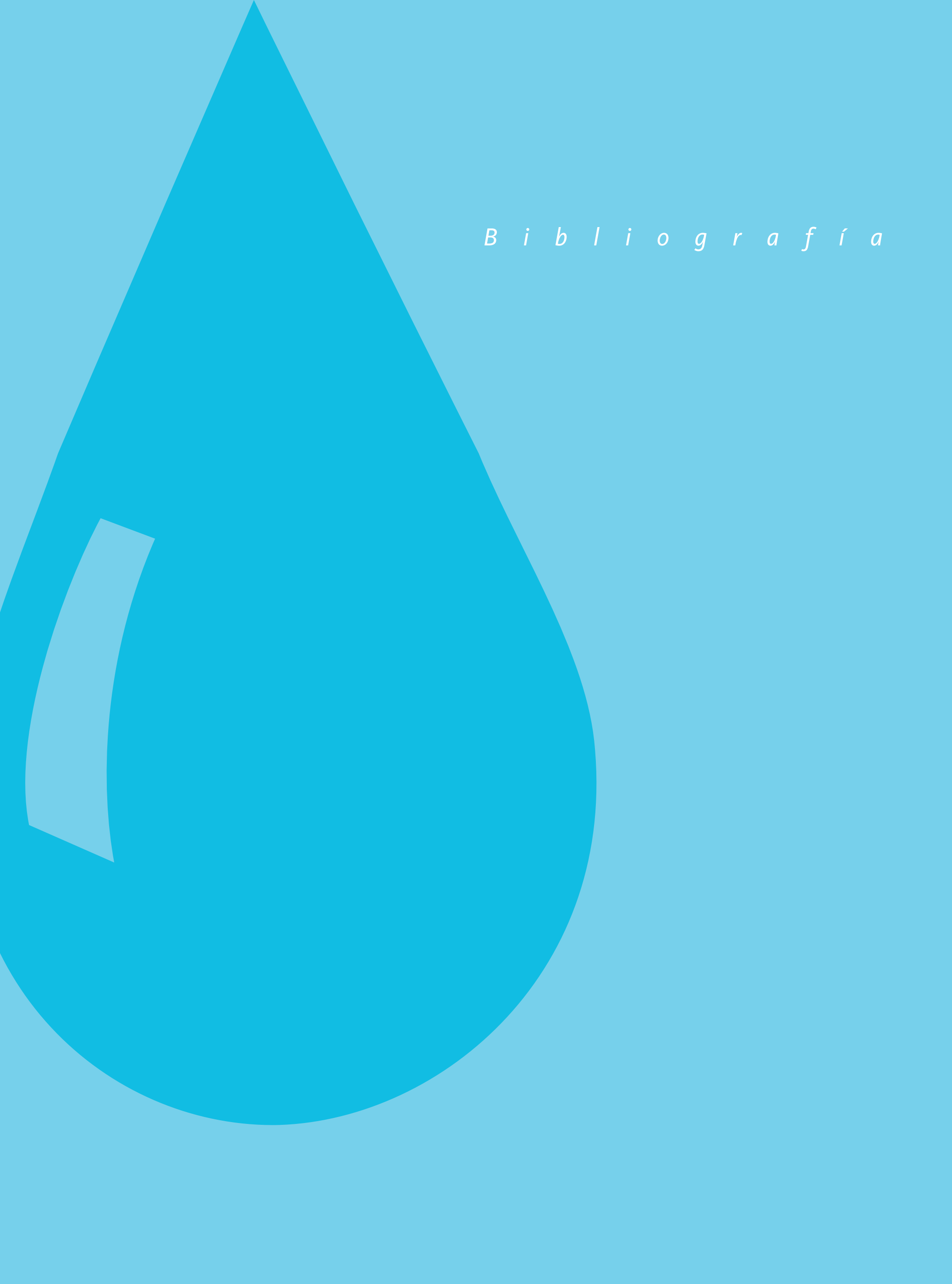
Para concluir, queremos resaltar que la ventana de oportunidad que hoy se nos presenta sea tal vez la última que nos conceda la providencia del mercado petrolero. Para aprovecharla debidamente se impone la necesidad histórica de promover un amplio debate en torno a la pregunta: ¿qué hacer con nuestro petróleo? La respuesta debe estar enmarcada en las lecciones que nos brinda nuestra propia experiencia de casi un siglo, así como las experiencias de otros países con abundantes recursos naturales, con el

propósito de generar un amplio consenso nacional que le dé credibilidad y estabilidad a la política propuesta. Radica allí el mayor reto, ya que la credibilidad y estabilidad son, a fin de cuentas, un problema político, más que económico o técnico. Para lograr esto es necesario un liderazgo al más alto nivel, que logre convencer a toda la nación de la necesidad y conveniencia de una nueva visión del petróleo y de las reformas necesarias para implementarla. Nuestra historia lo ilustra vívidamente: los dos períodos de mayor crecimiento en la producción petrolera fueron precedidos por sendos acuerdos nacionales, los cuales fueron ampliamente discutidos y difundidos. Ambos fueron activamente impulsados por los respectivos presidentes: Isaías Medina Angarita, con la aprobación de la Ley de Hidrocarburos de 1943, y Carlos Andrés Pérez, con la Nacionalización Petrolera de 1976.

Contamos con una amplia base de reservas, el capital y la tecnología están disponibles e interesados en participar, incluso dentro del marco legal existente. Por lo tanto, el éxito o fracaso dependerá esencialmente de la solidez del consenso político que se logre y del marco institucional que establezcamos, tanto para manejar la industria, como para guiar el uso del ingreso petrolero. No cabe la menor duda de que las circunstancias actuales plantean enormes retos en el corto plazo; sin embargo, no debemos ceder a las tentaciones inmediatas como sucedió en el pasado, no vaya a ser que por pensar sólo en el presente volvamos a sacrificar el futuro. Si actuamos con inteligencia y sensatez en la actual coyuntura y logramos generar un amplio consenso político para implementar reformas a lo largo de los lineamientos propuestos, podremos finalmente materializar el potencial del petróleo como instrumento de progreso para todos los venezolanos.



Bibliografía



B i b l i o g r a f í a

Bibliografía

Acemoglu, D. y J. Robinson (2012). *Why Nations Fail: The Origins of Power, Prosperity, and Poverty*. New York: Crown Publishers.

Adelman, M.A. (1995). *The Genie Out of the Bottle: World Oil Since 1970*. Cambridge: MIT Press.

Angevine, G.; M. Cervantes y V. Oviedo (2012). *Global Petroleum Survey 2012*. (*http://www.fraserinstitute.org/publicationdisplay.aspx?id=18469&terms=petroleum+survey*).

Auty, R. (2001). *Resource Abundance and Economic Development*. Oxford: Oxford University Press.

Baird, S.; F. Ferreira, B. Özler, M. Woolcok (2013). «Relative Effectiveness of Conditional and Unconditional Cash Transfers for Schooling Outcomes in Developing Countries: A Systematic Survey». The Campbell Collaboration, Vol. 9, n.°8.

Banco Mundial, Development Research Group (2009). «Conditional Cash Transfers: Reducing Present and Future Poverty». Washington D.C., World Bank.

Baptista, A. (2011). *Bases cuantitativas de la economía venezolana: 1830-2008*. Caracas: Fundación Artesanogroup.

Baptista, A. y B. Mommer (1987). *El petróleo en el pensamiento económico venezolano: un ensayo*. Caracas: Ediciones IESA.

Barrios, D. y J.R. Morales. (2012). «Rethinking the Taboo: Gasoline Subsidies in Venezuela», MPAID Thesis (Harvard University).

Bastiat, F. (2011). *The Law*. Seattle: CreateSpace Independent Publishing Platform.

Baylora, E. y J. Martz, (1979). *Political Attitudes in Venezuela: Societal Cleavages and Political Opinion*. Austin: University of Texas Press.

Benhassine, N.; F. Devoto, E. Duflo, P. Dupas, V. Pouliquen (2013). «Turning a Shove into a Nudge? A "Labeled Cash Transfer" for Education». NBER Working Paper No. 19227.

Betancourt, R. (2001). *Venezuela, política y petróleo*. Caracas: Monte Ávila Latinoamericana Editores. (Primera edición: 1956).

Bibolini, L. (2010). *Latin American Mobile Voice And Mobile Data Market.* (*http://www.budde.com.au/research/2010-latin-american-mobile-voice-and-mobile-data-market.html*).

Brady, A. (2009). «Peak Oil Demand in the Developed World». (*http://www.ihs.com/products/cera/energy-report.aspx?id=106592338*).

Bräutigam, D.; O-H. Fjeldstad y M. Moore (Eds.) (2008). *Taxation and State-building in Developing Countries*. Cambridge: Cambridge University Press.

Briquet, D. y P. L. Rodríguez (2012). «La relación entre los venezolanos y el petróleo». *Debates IESA*, Vol. XVII, n.° 2 (ab.-jun.). (*http://www.iesa.edu.ve/publicaciones/debates-iesa*).

CAF (2011). *Servicios financieros para el desarrollo: promoviendo el acceso en América Latina.* (Serie: Reporte de Economía y Desarrollo). Bogotá: Corporación Andina de Fomento. (*http://www.caf.com/attach/19/default/RED2011.pdf*).

Capacho, L.; C. Domingo, M.E. Fargier, D. Melcher, J. Mora, G. Olandoni, A. Rojas, V. Ramirez, M. Rivas y G. Tonella (1999). «Venezuela: renta petrolera, políticas distribucionistas, crisis y posibles salidas». Papel de trabajo, Universidad de Los Andes, Mérida. (*http://giev.faces.ula.ve/giev/venezuela.htm*).

Cárdenas, M. y Z. Partow (1998). «Oil, Coffee and the Dynamic Commons Problem in Colombia». Washington, D.C.: Banco Interamericano de Desarrollo. (Research Network Working Paper R-335).

Corden, W. (1984). «Booming Sector and Dutch Disease Economics: Survey and Consolidation». *Oxford Economic Papers*, Vol. 36, n.° 3 (nov. 1984), pp. 359-380.

Corden, W. M. y J. P. Neary (1982). «Booming Sector and De-Industrialisation in a Small Open Economy». *The Economic Journal*, Vol. 92, n.° 368, pp. 825-848. (*http://ideas.repec.org/a/ecj/econjl/v92y1982i368p825-48.html*).

Cuddington, J.; R. Ludeman y S. Jayasuriya (2002). «Prebisch-Singer Redux». Banco Central de Chile. (Papel de Trabajo n.° 140). (*http://www.bcentral.cl/estudios/documentos-trabajo/pdf/dtbc140.pdf*).

Datanálisis (2011). *Reporte Bancanalisis 2011*. Reporte elaborado por Datanalisis, Caracas. (*http://www.datanalisis.com/333/bancanalisis*).

De Ferranti, D., G. E. Perry, D. Lederman y W. F. Maloney (2002). *From Natural Resources to the Knowledge Economy: Trade and Job Quality*. Washington D.C.: The World Bank. (*http://elibrary.worldbank.org/runsavedsearch?ssid=1762&pagesize=20&page=69*).

De Viana, M. (2001). «La ficción de modernidad», en *Un mal posible de superar. Resúmenes de los documentos del Proyecto Pobreza*. Caracas: Universidad Católica Andrés Bello.

Di Tella, R. D.; J. Dubra y R. MacCulloch (2007). «A Resource Belief-Curse: Oil and Individualism a Resource Belief-Curse: Oil and Individualism», en W. Hogan y F. Sturzenegger (Eds.). *The Natural Resources Trap: Private Investment without Public Commitment*. Cambridge, MA: MIT Press.

Energy Information Administration (2013). «Technically Recoverable Shale Oil and Shale Gas Resources: An Assessment of 137 Shale Formations in 41 Countries Outside the United States». Washington, D.C. (*http://www.eia.gov/analysis/studies/worldshalegas*).

Erten, B. y J. A. Ocampo (2012). «Affairs Super-Cycles Of Commodity Prices Since The Mid-Nineteenth Century». UN Department of Economic and Social Affairs. (Working Paper n.° 110). (*http://www.un.org/esa/desa/papers/2012/wp110_2012.pdf*).

España, L. P. y O. Manzano (1995). *Venezuela y su petróleo: el destino de la renta*. Caracas: Centro Gumilla.

Gately, D. y H. G. Huntington (2002). «The Asymmetric Effects of Changes in Price and Income on Energy and Oil Demand». *Energy Journal*, Vol. 23 n.° 1, pp. 19-56.

Gelb, A. (1988). *Oil Windfalls Blessing or Curse?* New York: Oxford University Press for World Bank.

Gelb, A. y C. Decker (2011). «Cash at Your Fingertips: Biometric Technology for Transfers in Resource-Rich Countries». *Technology* (jun.). (Working Paper n.° 253).

Glassman, A. L.; M. L. Escobar, A. Giuffrida y U. Giedion (2009). *From Few to Many: Ten Years of Health Insurance Expansion in Colombia*. Washington D.C.: Inter-American Development Bank-The Brookings Institution.

Goldsworthy, B. y D. Zakharova (2010). «Evaluation of the Oil Fiscal Regime in Russia and Proposals for Reform». Washington, D.C.: IMF. (Working Paper 10/33).

Goodman, L. W.; J. Mendelson-Forman, M. Naím, J. S. Tulchin y G. Bland (1995). *Lessons of the Venezuelan Experience*. Baltimore: Woodrow Wilson Center Press.

Grisanti, A. (2011). «Venezuela's Oil Tale». *Americas Quarterly*, Spring 2011. (*http://www.americasquarterly.org/node/2436*).

Guillaume, D.; R. Zytek y M. Reza Farzin (2011). «Iran-The Chronicles of the Subsidy Reform». Washington, D.C.: International Monetary Fund. (Working Paper n.° 11/167). (*http://www.imf.org/external/pubs/ft/wp/2011/wp11167.pdf*).

HABER, S. y V. MENALDO (2010). «Do Natural Resources Fuel Authoritarianism? A Reappraisal of the Resource Curse». *American Political Science Review*, Vol. 105, n.° 1, pp. 1-26. (*http://papers.ssrn.com/sol3/papers.cfm?abstract_id=1545103*).

HARTWICK, J. M. (1977). «Intergenerational Equity and the Investing of Rents from Exhaustible Resources». *American Economic Review*, Vol. 67, n.° 5, pp. 972-974. (*http://www.econ.yale.edu/~nordhaus/Resources/hartwick.pdf*).

HAUSHOFER, J. y J. SHAPIRO (2013). «Policy Briefs: Impacts of Unconditional Cash Transfers». (*http://web.mit.edu/joha/www/publications/Haushofer_Shapiro_Policy_Brief_UCT_2013.10.22.pdf*).

HAUSMANN, R. y M. GAVIN (1997). «Securing Stability and Growth in a Shock Prone Region: The Policy Challenge for Latin America». Inter-American Development Bank (jan. 1996). (Working Paper n.° 315). (*http://www.iadb.org/res/publications/pubfiles/pubWP-315.pdf*).

HAUSMANN, R. y R. RIGOBON (2003). «An Alternative Interpretation of the "Resource Curse": Theory and Policy Implications». Cambridge, MA: National Bureau of Economic Research, (jan. 2003) (Working Paper n.° 9.424). (*http://www.nber.org/papers/w9424.pdf?new_window=1*).

HAUSMANN, R. y F. RODRÍGUEZ (2009). «Anatomy of a Collapse». (Manuscrito).

HAYEK, F.A. (1980). *Studies in Philosophy, Politics and Economics*. Chicago: University of Chicago Press.

HELGATH, S. F. y S. A. BIBB (1986). *The Alaska Permanent Fund: Legislative History, Intent and Operations*. s/l.: Rural Research Agency, Alaska State Senate.

HEREDIA, C. (2007). *Constitución, pueblo y petróleo*. Barquisimeto: Centro Popular de Formación Ciudadana.

HERNÁNDEZ DELFINO, C. (1997). «El ciclo de expansión y recesión en los programas de ajustes: una nota sobre el caso venezolano», en L. E. RIVERO M. (Ed.). *Fondos de estabilización macroeconómica*. Caracas: Banco Central de Venezuela.

HOMERO (1999). *La Odisea*. (Col. Grandes Clásicos de la Literatura). Biblioteca El Nacional-Editorial Planeta S. A.

HOTELLING, H. (1931). «The Economics of Exhaustible Resources». *Journal of Political Economy*, Vol. 39., n.° 2, pp. 137-175.

INTER-AMERICAN DEVELOPMENT BANK (1995). «Economic and Social Progress in Latin America: Overcoming Volatility». Washington, D.C. (1995 report).

International Energy Agency (2011). *World Energy Outlook*. (*http://www.worldenergyoutlook.org*).

Karl, T. L. (1997). *The Paradox of Plenty: Oil Booms and Petro-States*. University of California Press. (*http://www.amazon.com/the-paradox-plenty-petro-states-international/dp/0520207726*).

Kasson, J. (1986). «The Creation of the Alaska Permanent Fund: A Short History». *The Trustee Papers*, Vol. 5. Alaska Permanent Fund.

Kaufmann, D.; A. Kraay y M. Mastruzzi (2010). «The Worldwide Governance Indicators: A Summary of Methodology. Data and Analytical Issues». (World Bank Policy Research Working Paper n.° 5.430). (*http://info.worldbank.org/governance/wgi/pdf/wgidataset.xls*).

Kelly, J. (1995). «The Question of Inefficiency and Inequality: Social Policy in Venezuela», en L. W. Goodman *et al.* (Eds.). *Lessons of The Venezuelan Experience*. Baltimore: Woodrow Wilson Center Press.

Koeneke, H. y D. Varnagy (2007). «Algunas consideraciones del capital social en los albores del siglo XXI venezolano». *Revista Venezolana de Análisis de Coyuntura*, Vol. XIII, n.° 1, pp. 257-267.

Kornblith, M. y T. Maingon (1985). *El Estado y el gasto público en Venezuela*. Caracas: Universidad Central de Venezuela, Ediciones de la Biblioteca.

Latinobarómetro. (*http://www.latinobarometro.org/latino/LATDatos.jsp*).

Lederman, D. y W. F. Maloney (2012). «Does What You Export Matter? In Search of Empirical Guidance for Industrial Policies». Washington, D.C.: World Bank. (*https://openknowledge.worldbank.org/handle/10986/9371*).

Levi, M. (1989). *Of Rule and Revenue*. Berkeley-Los Angeles: University of California Press.

Loayza, N. V.; R. Ranciere, L. Serven y J. Ventura (2007). «Macroeconomic Volatility and Welfare in Developing Countries: An Introduction». *The World Bank Economic Review*, Vol. 21, n.° 3, pp. 343-357. (*http://romainranciere.com/research/wber.pdf*).

Lodge, H. C. (editor) (2008). «The Works of Alexander Hamilton». Charleston, South Carolina: BiblioBazaar.

Locke, J. (1994). «An Essay Concerning Human Understanding». New York: Prometheus Books.

Maddison, A. (2010). «Statistics on World Population, GDP and Per Capita GDP, 1-2008 AD». University of Groningen. (*http://www.ggdc.net/maddison/oriindex.htm*).

MADISON, J. (1980). «The Federalist n.° 51: The Structure of the Government Must Furnish the Proper Checks and Balances Between the Different Departments», en J. MADISON, A. HAMILTON y J. JOHN (Eds.). *The Federalist Papers*. Londres: Penguin Books.

MANZANO, O. (2012). «Petróleo y diversificación». *Debates IESA*, Vol. XVII, n.° 2. (*www.iesa.edu.ve/publicaciones/debates-iesa*).

MANZANO, O., y F. MONALDI (2010). «The Political Economy of Oil Contract Renegotiation in Venezuela», en W. HOGAN y F. STURZENEGGER (Eds.). *The Natural Resource Trap: Private Investment Without Public Commitment*. Cambridge: MIT Press.

MANZANO, O. y R. RIGOBON (2001). «Resource Curse or Debt Overhang?». Cambridge, MA: National Bureau of Economic Research. (Working Paper Series, n.° 8.390). (*http://www.nber.org/papers/w8390.pdf?new_window=1*).

MARTIN, W. y D. MITRA (2001). «Productivity Growth and Convergence in Agriculture versus Manufacturing». *Economic Development and Cultural Change*, Vol. 49, n.° 2 (jan.), pp. 403-422.

MONALDI, F.; R. VILLASMIL, M. GONZÁLEZ y G. RÍOS (2007). «The Difficulties of Reforming and Oil based Economy: The Case of Venezuela», en J. FANELLI. *Understanding Market Reforms in Latin America: Similar Reforms, Diverse Constituencies, Varied Results*. New York: Palgrave Macmillan.

NAÍM, M. (1984). «La empresa privada en Venezuela: ¿Qué pasa cuando se crece en medio de la riqueza y la confusión?», en M. NAÍM y R. PIÑANGO (Eds.). *Caso Venezuela: una ilusión de armonía*. Caracas: Ediciones IESA.

NAÍM, M. (1993). *Paper Tigers and Minotaurs: The Politics of Venezuela's Economic Reforms*. Washington, D.C.: Carnegie Endowment For International Peace.

NAÍM, M. y A. FRANCÉS (1995). «The Venezuelan Private Sector: From Courting the State to Courting the Market», en L. W. GOODMAN *et al.* (Eds.) *Lessons of the Venezuelan Experience*. Baltimore: Woodrow Wilson Center Press.

NAÍM, M. y R. PIÑANGO (1984). *El caso Venezuela: una ilusión de armonía*. Caracas: Ediciones IESA.

NEARY, P. (1985). «Real and Monetary Aspects of the Dutch Disease», en JUNGENFELT, K. y D. HAGUE (Eds.) *Structural Adjustment in Developed Open Economies*. London: Macmillan.

NORMAND, C.; A. WEBER, G. CARRIN, O. DOETINCHEM, I. MATHAUER, X. SCHEIL-ADLUNG y J-O. SCHMIDT (2009). «Social Health Insurance: A Guidebook for Planning». World Health Organization. (*http://libdoc.who.int/publications/50786.pdf*).

North, D. C. (2005). *Understanding the Process of Economic Change*. Princeton: Princeton University Press.

ONAPRE. (n/d.). *Presupuesto consolidado de la nación*. Caracas: Oficina Nacional de Presupuesto.

OPEP (1968). «Resolución XVI.90. Declaración de política petrolera en países miembros». (Aprobada en la Conferencia reunida en Bagdad en junio de ese año).

OPEP (2011). *World Oil Outlook*. (*http://www.opec.org/opec_web/en/publications/340.htm*).

Pearson, S. (2012, April 8). «Skills Shortage in Brazil's Oil Industry». *Financial Times* (São Paulo).

Pérez Alfonzo, J. P. (1971). *Petróleo y dependencia*. Caracas: Editorial Síntesis Dos Mil.

PODE (Petróleo y Otros Datos Estadísticos) (varios años). Caracas. (*http://www.menpet.gob.ve/secciones.php?option=view&ids=21*).

Prebisch, R. (1959). «Commercial Policy in the Underdeveloped Countries». *The American Economic Review*, Vol. 49, n.° 2, pp. 251-273.

Prichard, W. (2010). «Taxation and State Building: Towards a Governance Focused Tax Reform Agenda». Brighton: Institute of Development Studies. (IDS Working Paper, n.° 341). (*http://www.ids.ac.uk/files/dmfile/wp341.pdf*).

Ramey, V. A. y G. Ramey (1995). «Cross Country Evidence on the Link Between Volatility and Growth». *American Economic Review*, Vol. 85, n.° 5, pp. 1138-1151.

Rivero, M. (2010). *La rebelión de los náufragos*. Caracas: Editorial Alfa.

Rodríguez, L. R. (2000). *The Political Economy of State-Oil Relations: Institutional Case Studies of Venezuela and Norway*. University of Oxford. [Tesis doctoral].

Rodríguez, P. L. (2012). «Explorando la relación entre los venezolanos y el petróleo: resultados de grupos focales». *Debates IESA*, Vol. XVII, n.° 2 (jun.).

Rodríguez, P. L. (2012). «¿Cómo acercar la renta petrolera a los ciudadanos?». *Debates IESA*, Vol. XVII, n.° 2 (jun.).

Ross, M. L. (2009). «Oil and Democracy Revisited». Los Angeles, CA: University of California. (Working Paper).

Sachs, J. D. y A. M. Warner. (1995). «Natural Resource Abundance and Economic Growth». National Bureau of Economic Research. (Working Paper n.° 5.398). (*http://www.nber.org/papers/w5398*).

SACHS, J.D. y A. M. WARNER. (2001). «The Curse of Natural Resources». *European Economic Review*, Vol. 45, n.° 4-6 (may), pp. 827-838.

SANDBU, M. E. (2006). «Natural Wealth Accounts: A Proposal for Alleviating the Natural Resource Curse». World Development, 34 (7): 1153-1170.

SEN, A. (1999). *Development as freedom*. Oxford: Oxford University Press.

SINNOTT, E.; J. NASH y A. DE LA TORRE (2010). «Natural Resources in Latin America and the Caribbean Beyond Booms and Busts?». Washington, D.C.: World Bank. (*http://siteresources.worldbank.org/intlac/resources/257803-1284336216058/flagshipreport.pdf*).

STERN, N.; J.-J. DETHIER y H. ROGERS (2006). *Growth and Empowerment: Making Development Happen*.

SUBRAMANIAN, A. y X. SALA-I-MARTIN. (2003). «Addressing the Natural Resource Curse: An Illustration from Nigeria». *NBER Working Paper Series* (9804).

SZÉKELY, M. (1999). «Volatilidad: los niños pagan los platos rotos», en *Políticas económicas de América Latina*. Washington D.C.: Banco Interamericano de Desarrollo.

THE BP STATISTICAL REVIEW OF WORLD ENERGY 2012. (2012). (*http://www.bp.com/sectionbodycopy.do?categoryid=7500&contentid=7068481*).

THE ECONOMIST (2011, nov. 5). «Brazil's Oil Boom: Filling up the Future». (São Paulo). (*http://www.economist.com/node/21536570*).

THE ENONOMIST (2013, oct. 26). «Cash to the poor: Pennies from heaven». (Koga, Kenya). (*http://www.economist.com/news/international/21588385-giving-money-directly-poor-people-works-surprisingly-well-it-cannot-deal*).

TILLY, C. (Ed.) (1975). *The Formation of National States in Western Europe*. Princeton, N.J.: Princeton University Press.

TUGWELL, F. (1975). *The Politics of Oil in Venezuela*. Stanford: Stanford University Press.

USLAR PIETRI, A. (1936, jul. 14). «Sembrar el petróleo» (editorial), *Ahora* (Caracas).

USLAR PIETRI, A. (1945). *Sumario de economía venezolana para alivio de estudiantes*. Caracas: Litografía y Tipografía del Comercio.

USLAR PIETRI, A. (1984). *Venezuela en el petróleo*. Caracas: Urbina & Fuentes, Editores Asociados. (Primera edición: 1948).

USLAR PIETRI, A. (1990). *Los venezolanos y el petróleo*. Caracas: Banco de Venezuela. (Primera edición: 1955).

Uslar Pietri, A. (1958). *Venezuela, un país en transformación*. Caracas: Tipografía Italiana.

Van der Ploeg, F. y S. Poelhekke (2009). «Volatility and the Natural Resource Curse». *Oxford Economic Papers*, Vol. 61, n.° 4, pp. 727-760. (*http://oep.oxfordjournals.org/content/61/4/727.abstract*).

Vietor, R. H. K. y M. A. Adelman (1995). «The Genie Out of the Bottle: World Oil Since 1970». *The Business History Review*, Vol. 70, n.° 2, 279. MIT Press.

Villasmil, R. (2006). «El subsistema de pensiones de la Seguridad Social», en A. Barrios *et al*. (Eds.) *Venezuela: un acuerdo para alcanzar el desarrollo*. Caracas: Universidad Católica Andrés Bello.

Von Mises, L. (1981). *The Theory of Credit and Money.* Washington D.C.: Liberty Fund Inc.

Weber, M. (1919). «The Politics of Vocation. A Speech to the Free Students Society». Munich University.

World Bank (2011). *World Development Indicators*. Washington, D.C. (*http://data.worldbank.org/data-catalog/world-development-indicators*).

Wright, G. y J. Czelusta (2004). «The Myth of the Resource Curse». *Challenge*, Vol. 47, n.° 2 (mar./ap.), pp. 6-38. (*http://cafehayek.com/wp-content/uploads/2011/07/the-myth-of-the-resource-curse.pdf*).

Wroth, L. y H. Zobel (Editores) (1965). *Legal Papers of John Adams*. Cambridge: Belknap Press of Harvard University Press.



Centro Internacional de Energía y Ambiente

El Instituto de Estudios Superiores de Administración (IESA) fundó el Centro Internacional de Energía y Ambiente (CIEA) en 2005, con el propósito de consolidarse como una institución de referencia regional para la reflexión, generación y divulgación de conocimientos en temas de energía, así como en la formación de gerentes con capacidad de liderazgo en el sector energético.

En 2010 el CIEA inició el proyecto «Diálogos por Venezuela: Petróleo y Desarrollo». Mediante este proyecto el CIEA busca abrir un espacio de discusión informada entre los diversos factores de la sociedad, con el propósito de replantear las alternativas de políticas públicas relacionadas con el manejo de la industria petrolera y el uso de la renta. La presente obra, ***El Petróleo como instrumento de progreso, una nueva relación Ciudadano-Estado-Petróleo***, constituye un aporte a este diálogo.

«El libro de Pedro Luis Rodríguez y Luis Roberto Rodríguez es uno de los mejores que se ha escrito en Venezuela sobre el tema del petróleo».

José Guerra | Profesor Asociado de Escuela de Economía, Universidad Central de Venezuela.

«... constituye un parteaguas en la bibliografía nacional sobre el tema».

Luis A. Caraballo Vivas | Profesor de la Escuela de Historia, Universidad de Los Andes.

«Este libro desenmascara las excusas con las cuales se ha pretendido justificar que el ingreso petrolero no pueda planificarse por la inestabilidad de los precios del petróleo. Sugiere, además, cómo todos los venezolanos mayores de edad pueden disfrutar directamente de los beneficios de la venta del petróleo y sus derivados, reconociéndolos como los verdaderos dueños de ese importante recurso».

Alberto Quirós Corradi | Expresidente de Shell de Venezuela, Maraven y Lagoven.

«Si algún país necesita desarrollar un nuevo contrato social para el uso de los ingresos petroleros, ese país es Venezuela. Con base en una extensa investigación, este libro expone una nueva manera de administrar y compartir los vastos recursos petroleros de Venezuela. Debe ser leído por todo venezolano».

Alan Gelb | Senior Fellow, Center for Global Development (Washington D.C., EE.UU.).

«La creación del Fondo Patrimonial de los Venezolanos es, a mi juicio, una propuesta fundamental para la modernización social y económica del país».

Arnoldo José Gabaldón | Exministro del Ambiente y Profesor de la Universidad Simón Bolívar.

«Excelente obra que promueve el debate sobre una nueva relación entre el petróleo, el poder político y la sociedad».

Leopoldo López | Líder político, Responsable Nacional del partido Voluntad Popular.

«Como pocos trabajos en nuestra historia, se «arriesga» a ofrecer propuestas muy concretas. Espero que estos valiosos planteamientos sean objeto de una gran discusión nacional que sirva para lograr un consenso de políticas públicas en el largo plazo».

Francisco J. Monaldi | Profesor titular y Director del CIEA-Centro Internacional de Energía y Ambiente del IESA. Profesor visitante de la Universidad de Harvard.



J-00067547-3

